

פרק ראשון

משרדי ממשלה

משרד האוצר

פעולות הביקורת

אגף החשב הכללי

באגף החשב הכללי נבדקה היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני נזקי רעידת אדמה הרסנית ונזקי מלחמה וטרור. במסגרת ההיערכות לביטוח מפני רעידות אדמה נבדקה ההיערכות לביטוח רכוש של משרדי ממשלה ויחידות סמך ולביטוח נכסי תשתית חיוניים של המדינה. במסגרת ההיערכות לביטוח מפני נזקי מלחמה וטרור נבדקה קרן הפיצויים ברשות המסים בישראל; בין היתר נבדקו יכולת הקרן והיערכות החשב הכללי לספק כיסוי ביטוחי לאזרחים ולגופים ציבוריים בעת מלחמה כוללת. הביקורת כללה גם מעקב אחר תיקון ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בשנת 2008 בדוח שנתי 58ב. הבדיקה נעשתה גם בחברה הממשלתית ענבל חברה לביטוח בע"מ, ברשות המסים בישראל, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, ברשות החברות הממשלתיות, במשרד החינוך, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובחברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק.

רשות החברות הממשלתיות

ברשות החברות הממשלתיות נבדקו סדרי הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות; אופן הטיפול של הרשות בנוגע להנהגת משטר תאגידי בחברות ממשלתיות; תיקון ליקויים שהועלו בדוח שנתי 57ב שפרסם מבקר המדינה בשנת 2007; והשינוי הארגוני שביצע מנהל הרשות. בנוסף נבדקו תהליכי מינויים של רואי חשבון ויועצים משפטיים בכמה חברות ממשלתיות.

רשות המסים בישראל

ברשות המסים בישראל נבדקו הטיפול בהטלת כופר בגין עברות מע"ס ומכס ואופן פעולתן של ועדות הכופר בתחנות מע"ס ובבתי המכס. כמו כן נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת של משרד מבקר המדינה, שממצאיה פורסמו בדוח מיוחד בשנת 2006, ואשר עסקה בטיפול של הרשות בהטלת כופר בגין עברות מס הכנסה.

אגף החשב הכללי

היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות

תקציר

מיקומה של מדינת ישראל באזור השבר הסורי-אפריקני ושבר יגור מעמיד אותה בסכנה של רעידת אדמה הרסנית. לבד מסכנה זו, עורף מדינת ישראל ותשתיותיה חשופים לפגיעה ולנזקים כבדים עקב התלקחות אפשרית של מלחמה כוללת.

על פי נתוני הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל, עלות רכוש הקבוע, על בסיס מאוחד ברוטו, הייתה ב-31.12.10 כ-445 מיליארד ש"ח. בסכום זה נכללים, בין היתר, נכסי תשתית אזרחיים שערכם כ-251 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2011 - ינואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות הממשלה לביטוח רכוש מפני רעידת אדמה הרסנית ונזקי מלחמה כוללת. יצוין כי ניהול הסיכונים של נזקי רעידת אדמה נעשה באמצעות מנגנוני ביטוח, ואילו הפיצוי בגין נזקי מלחמה מנוהל באמצעות קרן פיצויים ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים)¹. הביקורת כללה גם מעקב אחר תיקון ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח 58ב² בעניין פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם במלחמת לבנון השנייה. הביקורת נעשתה במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל), באגף התקציבים, ברשות המסים, וברשות החברות הממשלתיות; במשרד החינוך; במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); ברשות שדות התעופה; בחברות הממשלתיות האלה: ענבל - חברה לביטוח בע"מ, חברת רכבת ישראל בע"מ, מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ, חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ, מקורות חברת המים בע"מ, חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ וחברת נמל חיפה בע"מ. בדיקות השלמה נעשו בגופים נוספים לפי הצורך.

1 יצוין כי במועד סיום הביקורת, ינואר 2012, מקורות ההכנסה של קרן הפיצויים הם מס רכישה, מס רכוש וריבית.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), עמ' 311.

עיקרי הממצאים

1. ועדת הקרן הפנימית באגף החשב"ל, האחראית לקביעת מדיניותה ודרכי פעולתה של הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה (להלן - הקרן הפנימית)³, לא קבעה יעדים למבנה ההון המיטבי של הקרן, לא הגדירה מטרות לצבירה בקרן ולמותר לציין כי לא הגדירה את היתרות הנדרשות לצבירה, לא על בסיס ענפי ולא על בסיס מצטבר. הוועדה לא קבעה את מידת התחלופה הרצויה בין צבירת היתרות בקרן הפנימית לבין ביטוחי המשנה.
2. אף שבדוח 58ב הצביע מבקר המדינה בין היתר על ליקוי בניהול היתרות של קרנות ייעודיות, מדיניות ניהול הנזילות של החשב"ל אינה מתייחסת לרמת הנזילות הנדרשת בגין הקרן הפנימית וקרן הפיצויים⁴, וטרם נקבע שיעור היתרות שעל החשב"ל להחזיק בגין קרנות אלו.
3. הביקורת העלתה ליקויים בתחום הביטוח של חברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק: היעדר הערכות של ערך הכינון של הרכוש הקבוע שבבעלותן ובאחריותן לצורך ביטוחו, ליקויים בתדירות עדכון והיעדר הערכות מקצועיות בדבר הנזק האפשרי המרבי (MPL) לצורך ביטוח מפני נזקי רעידות אדמה. ליקויים אלה, בשילוב מדיניות ביטוח סלקטיבית של הרכוש הקבוע בחלק מן החברות, מעלים את החשש לקיומם של ביטוחי חסר בחברות בהתממשות רעידת אדמה.
4. נמצא כי הפיקוח והבקרה של הממשלה באמצעות רשות החברות הממשלתיות על מדיניות הביטוח של החברות הממשלתיות בכלל ושל חברות תשתית חיוניות למשק בפרט אינם מספקים.
5. משרדי החינוך והתחבורה אינם מתנים הקצאת כספים לביצוע פרויקטים ברשויות המקומיות בעשיית ביטוח. אם תתרחש רעידת אדמה הרסנית וינזקו פרויקטים שלא בוטחו כנדרש, צפוי שיוגשו בקשות לשיקום והקמה מחודשת של פרויקטים מתקציב המדינה.
6. בעת שינוי שיטת הרישום החשבונאי והעמדת היתרה הרשומה בקרן הפיצויים על 0 בשנת 2007, היה על משרד האוצר לחשב את היתרה שהייתה אמורה להיזקף לזכות הקרן על פי הוראות החוק ולקבוע תכנית פעולה שתאפשר לקרן לממש את ייעודה על פי החוק. מאחר שהדבר לא נעשה, נפגעה היכולת להשתמש בקרן לפיצוי בגין נזקי מלחמה.
7. היתרות בקרן הפיצויים, אשר באוגוסט 2011 הגיעו לכ-3.4 מיליארד ש"ח, לא יוכלו לשמש מקור מספיק לפיצוי על נזקי מלחמה כוללת. אי-שמירת יתרות מספיקות פוגעת ביכולת הקרן לממש את ייעודה על פי החוק ולפצות ניזוקים בעת הצורך.
8. במשך השנים נחלשה הזיקה הביטוחית של קרן הפיצויים, ואין הקרן פועלת בהתאם לעקרונות מקובלים בתחום הביטוח. נמצא גם כי הקרן אינה מכינה דוחות כספיים.

3 הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה היא קרן כספית בבעלות הממשלה שנועדה לכסות נזק לרכוש של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

4 קרן הפיצויים פועלת מתוקף חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), ונועדה לפיצוי ניזוקים בעקבות אירועי מלחמה וטרור ונזקי בצורת.

9. אף שעברו כ-15 שנה מפרסום דוח מבקר המדינה בעניין פיצוי על נזקים לחפצים ביתיים⁵, עדיין לא תוקן הליקוי שעליו הצביע המבקר בעניין הפעילות המבוצעת להגדלת מספר המבוטחים בביטוח רשות לחפצים ביתיים באמצעות קרן הפיצויים, ומספר המבוטחים בביטוח זה נמוך במיוחד.

10. נמצא כי מאז מלחמת לבנון השנייה ופרסום דוח מבקר המדינה 58ב שעסק בנושא לפני כארבע שנים, טרם הוסדר פתרון ביטוחי מערכתי לגידור נזקי מלחמה של גופים ציבוריים. לגופי תשתיות ממשלתיות חיוניות למשק אין פוליסת ביטוח הולמת מפני נזקי טרור ומלחמה. חלק מהגופים מסתמכים באופן מוחלט על קרן הפיצויים כמקור לפיצוי, בעוד משרד האוצר פועל להחרגתם מקבלת פיצוי. בפעילות משרד האוצר להחרגה ללא הסדרת פתרון מערכתי ביטוחי אחר יש משום הסרת האחריות של הקרן ושל משרד האוצר כחלק מהאחריות הכוללת של הממשלה.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה שורה של ליקויים בהיערכות המדינה לביטוח מפני נזקי רעידת אדמה הרסנית ומלחמה כוללת. עוד העלתה הביקורת כי חלק מן הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים טרם תוקנו. החשיפה הניכרת של נכסי המדינה ונכסי אזרחיה לנזקי מלחמה ורעידת אדמה הרסנית, אשר אינה מגודרת מראש באופן ביטוחי הולם, מעלה חשש להשפעות כלכליות רוחביות קשות וארוכות טווח על המשק. השפעות אלה עלולות להתפתח עד כדי משבר כלכלי אם יתרחשו אירועים אלה, שבו מחד גיסא יידרשו משאבים רבים לניהול המשברים בטווח המידי והקצר ומאידך גיסא יידרשו משאבים רבים לשיקום הנזקים לרכוש ולתשתיות שלא בוטחו, לצורך אספקת שירותים חיוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי קרן הפיצויים תנוהל על פי עקרונות המקובלים בעולם הביטוח, ובכלל זה יצירת זיקה ביטוחית ברורה בין התשלומים הנגבים מהציבור ובין תשלום הפיצויים, ניהול סיכונים הכולל בין היתר היערכות ביטוחית על מנת לעמוד בדרישות החוק, הכנת תרחישי ייחוס של נזקי מלחמה, קביעת סכום היתרות שיש לצבור בקרן ורמת הנזילות הנדרשת, רכישת ביטוחי משנה בחו"ל, הסתייעות בשירותים מקצועיים של אקטואר ככל שניתן, הנפקת כתבי כיסוי לפי הצורך ותמרוץ התקנת אמצעים למניעת נזקים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על משרד האוצר להפעיל, באמצעות הכלים העומדים לרשותו, מנגנוני פיקוח על פעילות הקרן, כמקובל בתחום הביטוח.

מדינת ישראל באמצעות ממשלת ישראל היא בעלת השליטה בחברות תשתיות ממשלתיות חיוניות למשק, והיא משתמשת ברשויות סטטוטוריות ובגופים אחרים כזרוע ארוכה למימוש מדיניותה ואספקת שירותים חיוניים לציבור. הממשלה מקצה לכך משאבים רבים, בין היתר באמצעות תקציב המדינה ובאמצעות תשלומים הנגבים מהציבור עבור שירותים חיוניים. לכן, על הממשלה בשם המדינה לפעול ביתר שאת להסדרת פתרון ביטוחי מערכתי ולפקח בכל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות באמצעות רשות החברות הממשלתיות, על הגופים הפועלים מטעמה, כדי לוודא שהם

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), בפרק "פיצויים בגין נזקי מלחמה שנגרמו בעקבות מבצע 'ענבי זעם'", עמ' 81.

מטפלים כנדרש בגידור החשיפה שלהם בעוד מועד, באמצעות מדיניות ביטוח הולמת לאסונות המוניים.



מבוא

מיקומה של מדינת ישראל באזור השבר הסורי-אפריקני ושבר יגור מעמיד אותה בסכנה של רעידת אדמה הרסנית, שעשויה להביא, לבד מנזקים בנפש, גם לנזקים כבדים לרכוש ולתשתיות בכלל ושל גופים ציבוריים חיוניים למשק בפרט. המסגרת המתגבשת להיערכות לאומית לרעידת אדמה הרסנית בישראל⁶ היא לפגיעה בין היתר באלפי מבנים.

עורך מדינת ישראל ותשתיותיה חשופים כיום גם לפגיעה כתוצאה מהתלקחות אפשרית של מלחמה כוללת שעלולה להביא לפגיעה באוכלוסייה האזרחית ולפגיעה במתקנים של חברות תשתית חיוניות במשק ולגרום נזקים בנפש ונזקים כבדים לרכוש ולתשתיות.

מהדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31.12.10 עולה כי עלות רכוש הקבוע, על בסיס מאוחד ברוטו, הייתה כ-445 מיליארד ש"ח. בסכום זה נכללים, בין היתר, כ-251 מיליארד ש"ח בגין נכסי תשתית אזרחיים⁷; כ-43 מיליארד ש"ח בגין מבנים ונכסים בהקמה⁸; כ-15 מיליארד ש"ח נכסי הדיור הציבורי; וכ-17 מיליארד ש"ח בגין מכונות וציוד במפעלים.

בהחלטת ממשלה מיום 29.4.11⁹ בנושא היערכות פיננסית וביטוחית לפעולות הנדרשות לאחר רעידת אדמה מונה צוות בין-משרדי בראשות החשב הכללי או נציגו לביטוחית ההיערכות הפיננסית והביטוחית של המדינה להתמודדות עם רעידות אדמה (להלן - הצוות לביטוחית היערכות פיננסית וביטוחית לרעידות אדמה).

בחודשים יוני 2011 - ינואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות הממשלה לביטוח רכוש מפני רעידת אדמה הרסנית ונזקי מלחמה כוללת. הביקורת כללה גם מעקב אחר תיקון ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח 58ב¹⁰ בעניין פיצוי גופים ציבוריים על נזק ישיר שנגרם להם במלחמת לבנון השנייה. הברדיקה נעשתה במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל), באגף התקציבים, ברשות המסים וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות); במשרד החינוך; במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); ברשות שדות התעופה; בחברות הממשלתיות האלה: ענבל - חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל), חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת), מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - החברה הלאומית לדרכים), חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - חברת תש"ן), חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן - חברת נתג"ז), חברת החשמל לישראל

- 6 ד"ר אבי שפירא, יו"ר ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, משרד ראש הממשלה, מסגרת היערכות לרעידות אדמה הרסניות בישראל, ערכון מנובמבר 2011.
- 7 תשתית הכבישים הבין-עירוניים והמחלפים המנוהלים על ידי החברה הלאומית לדרכים ונכסי תשתית אחרים, בעיקר תחנות כוח, תחנות מיתוג וטרנספורמציה ורשתות הולכה וחלוקה של חברת החשמל, מפעלי מים של חברת מקורות, נכסי תשתית של חברת רכבת ישראל, חברת נמלי ישראל וחברות הנמלים.
- 8 בסעיף זה נכללים בעיקר מבני משרדים שבניהול מינהל נכסי הדיור הממשלתי.
- 9 החלטה מס' 3178 (רעד8) שאשררה את ההחלטה של ועדת השרים לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה מ-29.3.11.
- 10 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), עמ' 311.

בע"מ (להלן - חברת החשמל), מקורות חברת המים בע"מ (להלן - חברת מקורות), חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חברת נמלי ישראל) וחברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חברת נמל חיפה). בדיקות השלמה נעשו בגופים נוספים לפי הצורך.

היערכות לביטוח מפני נזקי רעידות אדמה

ביטוח רכוש של משרדי ממשלה ויחידות סמך

ביטוח הרכוש של משרדי הממשלה ויחידות הסמך נעשה על ידי הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה (להלן - הקרן הפנימית) אשר מנוהלת על ידי חברת ענבל. הקרן הפנימית היא קרן כספית בבעלות הממשלה שאינה למטרות רווח. כספיה מוחזקים על ידי החשב הכללי (להלן - החשכ"ל). פעילות הקרן מעוגנת בהוראות פרק 4 לתקנות כספים ומשק (להלן - התכ"ם), וכל פעולותיה נעשות עבור ממשלת ישראל וגופים שבשליטתה.

הקרן הפנימית מכסה בעיקר (1) רכוש ממשלתי (כולל כלי רכב) ורכוש של גופים הקשורים לממשלה; (2) חבות של היחידות הממשלתיות כמחזיקות מבנים וחצרים כלפי הציבור; (3) חבות כלפי הציבור בנושאים ספציפיים של משרדי הממשלה וגופים הקשורים לממשלה.

הוראות התכ"ם מפרטות את מנגנון הכיסוי הביטוחי של משרדי הממשלה ויחידות הסמך ובכלל זה מנחות את חשבי המשרדים בנוגע לנכסים והסיכונים שהם נדרשים לכסות ואת מנגנון העברת התשלומים לקרן, שיעורם וסכומם (להלן - הפרמיות).

מבנה ההון של הקרן הפנימית

באוקטובר 2006 מינה החשכ"ל דאז ועדה בראשות סגן בכיר לחשכ"ל לקביעת מדיניותה ודרכי פעולתה של הקרן הפנימית (להלן - ועדת הקרן הפנימית). בתוקף תפקידה אחראית הוועדה לנושאים האלה: תיחום הנושאים המטופלים בקרן הפנימית, קביעת פרמיות, זכויות חתימה, ניהול סיכונים, מבנה הון מיטבי וביטוחי משנה, השתתפות עצמית, קביעת עמלות של חברת ענבל¹¹, אישור דוחות הקרן הפנימית וגיבוש נוהלי עבודה.

בתחילת 2011 היה סך אומדן הרכוש המכוסה על ידי הקרן הפנימית כ-48.5 מיליארד ש"ח (כ-12.7 מיליארד דולר) לעומת כ-43.9 מיליארד ש"ח בתחילת 2010 (כ-11.5 מיליארד דולר)¹². רכוש זה מבוסס בשני מסלולים בניהול חברת ענבל: (א) רכישת ביטוח משנה בחו"ל; (ב) צבירת יתרות רשומות בביטוח עצמי בקרן ייעודית¹³.

- 11 חברת ענבל מקבלת עמלות ממשלת ישראל בגין ניהול הקרן הפנימית.
- 12 פוליסות הביטוח של מבטחי המשנה של חברת ענבל, כמו גם של רוב המבטחים של חברות תשתית ממשלתיות כפי שיוצגו להלן, נקובות בדולרים והונפקו במועדים שונים. הערכים הכספיים שלהן, אם לא נאמר אחרת, הומרו לשקלים לפי שער חליפין של 3.821 ש"ח לדולר שהיה ב-30.12.11. לצורך שמירה על עקביות עם הערכים המצוטטים בפוליסות, נתונים בסוגריים גם הערכים הדולריים שלהן.
- 13 ביטוח עצמי הוא ביטוח המבוצע על ידי הגוף לסיכון של עצמו שלא על ידי מבטח, על ידי הפרשות קבועות לקרן מיוחדת, שלפי המשוער יהיה בהן כדי לכסות נזק או אבדן לכשיקרו.

היקף הכיסוי הנרכש בביטוחי המשנה הוא בהתאם להערכת הנהלת הקרן הפנימית ולאישור ועדת הקרן הפנימית המפקחת על הקרן ובהתבסס על הערכות של חברות המתמחות בהערכת סיכון אסונות. בהיערכות לביטוח מפני אסון עבור רכוש מפוזר מקובל להיערך לנזק אפשרי מרבי - Maximum Probable Loss (להלן - MPL)¹⁴. הכיסוי שרכשה חברת ענבל הוא מסוג כל הסיכונים¹⁵ (כולל רעידות אדמה) עד סכום כיסוי של כ-2.65 מיליארד ש"ח (693.5 מיליון דולר) למקרה - ערך MPL של כ-5.5% מסך אומדן הרכוש המכוסה על ידי הקרן הפנימית.

נוסף על ביטוחי המשנה צוברת הקרן הפנימית יתרות רשומות. ב-31 בדצמבר 2010 הייתה היתרה הרשומה בקרן כ-976 מיליון ש"ח. מבדיקת הדוחות הכספיים של הקרן הפנימית נמצא כי היתרה הרשומה בקרן נצברת משנה לשנה על ידי עודף הכנסות שנתיות על הוצאות שנתיות המועבר לדוח על שינויים בקרנות. מסוף שנת 1999, שבה הייתה יתרת הקרן כ-357 מיליון ש"ח¹⁶, ועד סוף שנת 2010 נצברו בקרן כ-619 מיליון ש"ח נוספים. יתרות אלה נצברות כמקשה אחת ללא הבחנה בין ענפי הביטוח, אף שפרמיות הביטוח מחושבות לפי רמות הסיכון הענפיות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ועדת הקרן הפנימית לא קבעה יעדים למבנה ההון המיטבי של הקרן בהתאם לשימושים שלהם היא נועדה ולא קיימה דיון בנושא מאז מינויה ב-2006. עוד נמצא כי הוועדה לא קבעה מטרות לצבירה בקרן ולמותר לציין כי לא הגדירה את היתרות הנדרשות לצבירה. הוועדה אף לא הגדירה את מידת התחלופה הרצויה בין צבירת היתרות בקרן הפנימית ובין ביטוחי המשנה.

בתשובה שמסר באפריל 2012 סגן בכיר לחשבת הכללית (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) צוין כי "בימים אלו מגיעה לכדי סיום עבודה הנעשית על ידי חברת ענבל, בה מטמיעה החברה את הדירקטיבה סולבנסי¹⁷, המתייחסת לנושא רמת ההון האופטימלי הנדרשת מחברת ביטוח... למרות שהקרן הפנימית אינה חברת ביטוח ולא חלים עליה הכללים הנ"ל, הוחלט לבחון את היקף ההון הנדרש בהתאם לרגולציה זו בטרם החלטה על ההון הנדרש. לאחר סיום העבודה היא תוצג לחשבת הכללית לאישור".

אי-קיומם של נכסים מזוהים בגין הקרן הפנימית

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בגין הקרן הפנימית לא קיימים נכסים מזוהים. כלומר כספי הקרן אינם מושקעים בנכסים ממשיים שניתן לזהותם, ויתרת הקרן בסך של כ-976 מיליון ש"ח משקפת רישום חשבונאי בלבד של התחייבות הממשלה כלפי עצמה בעת התממשות אירוע¹⁸.

יתרת המזומנים הרשומה בנוגע לעסקי הקרן הפנימית מוחזקת על ידי החשכ"ל באוצר מדינת ישראל באמצעות פיקדון שוטף. ב-31 בדצמבר 2010 היה סכום הפיקדון כ-1.16 מיליארד ש"ח¹⁹. יתרה זו צוברת ריבית בשיעור של 2/3 מריבית חשכ"ל.

-
- 14 חלק מחברות הביטוח עושות שימוש גם במונח Estimated Maximum Loss - EML (הנזק המרבי המוערך). שימוש החברות במונחים השונים תלוי בהנחות שונות שהן מניחות לגבי זמינות ופעילות אמצעי מיגון וכיבוי אש וכו'.
- 15 ביטוח המכסה באופן עקרוני את כל הסיכונים שלא הוצאו ממנו במפורש. בביטוח כל הסיכונים חובת ההוכחה של חריג לביטוח מוטלת בדרך כלל על המבטח.
- 16 במחירי דצמבר 2010.
- 17 דירקטיבה שאימץ הפרלמנט האירופי, שנועדה ליצור משטר אירופי אחיד לפיקוח על חברות ביטוח.
- 18 היתרה של הקרן מגלמת חלק התקציב שנרשם בעבר ולא מומש על פני זמן.
- 19 הפיקדון השוטף על סך כ-1.16 מיליארד ש"ח רשום במאזן הקרן במסגרת חלק הפיקדונות בנכסים. יתרת הקרן בסך 976 מיליון ש"ח כאמור לעיל רשומה במאזן הקרן במסגרת יתרת הקרנות והתחייבויות.

משרד האוצר מחזיק בפיקדונות בבנק ישראל, ובבנקים אחרים - יתרת מזומנים ושווי מזומנים; ב-31 בדצמבר 2010 היה סכום היתרה כ-12.9 מיליארד ש"ח²⁰. אולם במסגרת יתרה זו לא ניתן לזהות את הפיקדון השוטף בגין הקרן הפנימית בסך כ-1.16 מיליארד ש"ח, המוחזק כאמור לעיל באוצר מדינת ישראל.

מבקר המדינה העיר לחשכ"ל בדוח 58ב²¹ כי עליו "לעשות סקר סיכונים מקיף בעניין כל הקרנות והפיקדונות צד ג', ולקבוע בין היתר, מהו שיעור היתרות שעליו להחזיק בגינם. כמו כן, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע מראש מה יהיו מקורות המימון שלו כאשר היתרות העומדות לרשותו בחשבון הכללי לא יספיקו לכיסוי הפעולות של הקרנות ושל הפיקדונות צד ג', שכספיהם לא הופקדו בחשבונות מיוחדים". בתשובת החשכ"ל שהובאה בדוח 58 נמסר כי "הערת המבקר מקובלת. הנושא נמצא בטיפול במסגרת תוכנית העבודה של החשכ"ל לשנת הכספים 2008".

נמצא כי אף שעברו כארבע שנים ממועד מתן תשובת החשכ"ל האמורה לעיל, מדיניות ניהול הנזילות של החשכ"ל אינה מתייחסת לרמת הנזילות הנדרשת בגין הקרן וטרם נקבע שיעור היתרות שעל החשכ"ל להחזיק בגין הקרן הפנימית. לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להגדיר את הרכב ההשקעות המיטבי בגין יתרת הקרן הפנימית ורמת היתרות הנזילות במסגרת ההיערכות לרעידות אדמה.

בתשובת אגף החשכ"ל פורטו כמה כלים לניהול הנזילות העומדים לרשות הממשלה: (א) שמירה על קופה נזילה בבנק ישראל הנדרשת לשגרת עבודה שנתית. הקופה הוגדלה מתחילת המשבר הפיננסי בספטמבר 2008 כחלק מהגדלת כרית ההון למקרה שבו צורכי המימון יגדלו בצורה משמעותית בשל פגיעה בכלכלה הריאלית או הפיננסית. גובה היתרות נותן מענה גם על התרחשות של משברים מקומיים, בין היתר התממשות של מלחמה ואירועי קיצון נוספים. גידול נוסף בקופה נבע מבחינת ההשפעות הישירות והעקיפות (על הכנסות ממסים) של מלחמת לבנון השנייה וכן של מבצע עופרת יצוקה; (ב) כניסה לגירעון בחשבון בנק ישראל; (ג) גיוס חוב בערבות ממשלת ארה"ב; (ד) הפעלת קווי אשראי מבנקים מחו"ל; (ה) כוונה להקים קרן לתקבולי המדינה מגז בעתיד; (ו) כלים נוספים הנמצאים ברשות הממשלה לאחר התממשות אסון ובכלל זה: הגדלת מסים, קיצוץ רווחי בתקציב, הגדלת גיוסי חוב ופנייה לסיוע חיצוני.

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי פירוט המקורות והשימושים שעליהם הציב החשכ"ל בתשובתו, והכוללים בין השאר התייחסות לאירועי לחימה מוגבלים בהיקפם כדוגמת: מלחמת לבנון השנייה ומבצע עופרת יצוקה, אינו מספק. לדעת משרד מבקר המדינה, היערכות החשב הכללי צריכה להיות מבוססת בין השאר גם על התאמת יתרת הנזילות הנדרשת לתרחישי אסון הכוללים פגיעה משמעותית בעורף המדינה ומתקניה כתוצאה ממלחמה כוללת, ולהיכלל בחישובים של המקורות והשימושים שהוא עושה בעת ביצוע ניהול סיכונים. בדרך זו ניתן יהיה לצמצם את הצורך של הממשלה להגיב בדיעבד ולהשתמש בכלים כלכליים קיצוניים.

20 על בסיס סולו, כלומר ללא איחוד המזומנים ושווי המזומנים של גופים שנמצאים בשליטת הממשלה (אשר הממשלה מחזיקה ביותר מ-50% מהזכויות על ההון שלהם), כגון חברות ממשלתיות, תאגדי בריאות והמוסד לביטוח לאומי.

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות", עמ' 164.

ביטוח נכסי תשתית חיוניים של המדינה

סעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), מגדיר את חובות הדירקטוריון של חברה ממשלתית. בין היתר נקבע בס"ק (א)(1) כי חובה על הדירקטוריון לקבוע את המדיניות הכללית של החברה ואת הפעולות הפיננסיות ובס"ק (א)(2) נקבע כי על הדירקטוריון לקבוע מדי שנה בשנה את תקציבה השנתי של החברה ודרך ביצועו ואת אופן השימוש במקורות העומדים לרשותה.

רשות החברות פרסמה בשנת 1979 חוזר בנושא מדיניות הביטוח²². במסגרת החוזר נקבע, בין היתר, כי מדיניות הביטוח של חברה ממשלתית היא בסמכות הדירקטוריון של החברה, הנדרש לדון, לבדוק ולעדכנה תקופתית. הדירקטוריון יטיל זאת על ועדה מוועדותיו או יקים ועדה מיוחדת שתטפל בנושא.

חברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק

1. מקורות חברת המים בע"מ: חברת מקורות מעריכה את הרכוש לאספקת מים²³ של החברה ורכוש חברת מקורות המוביל הארצי ונכסים בע"מ (להלן - המפא"ר) לצורך ביטוח. בשנת 2011 היה ערך זה כ-20.3 מיליארד ש"ח (כ-5.3 מיליארד דולר).

מדיניות ביטוח הרכוש של החברה מבוססת על ביטוח סלקטיבי של נכסים, שהצפי המרבי להיקף הנוק שעשוי להיגרם להם בשנת הביטוח עולה על הפרמיה המשוערת בגינם. על פי מדיניות זו ביטוח החברה בשנת 2011 רכוש בביטוח "אש מורחב"²⁴ שכלל בעיקר חלק מנכסי המפא"ר, תחנות שאיבה גדולות עם מתח גבוה, מתקני התפלה ומבני אדמיניסטרציה ואחסון, לרבות הרחבה לרעידות אדמה, בשווי של כ-3.2 מיליארד ש"ח (כ-833 מיליון דולר) - כ-16% מערך הנכסים שמופץ לצורך ביטוח. יצוין שהחברה רכשה גם ביטוח לכל נכסי התשתית שלא בוטחו באופן פרטני בסך כ-19.1 מיליון ש"ח (5 מיליון דולר) על בסיס נזק ראשון²⁵.

לצורך הערכת היקף הנוק לרכוש החברה והמפא"ר ברעידות אדמה ביצעה החברה שתי עבודות שונות: עבודה פנימית על ידי עובדי החברה בשנת 1993 ועבודה נוספת על ידי חברה חיצונית בשנת 1998.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לצורך חישוב כדאיות הביטוח ורכישתו השתמשה החברה בגישות שונות להערכת ערך הנכסים. עבור נכסי המפא"ר, שבוטחו בהיקף של כ-1.9 מיליארד ש"ח (כחצי מיליארד דולר), התבססה החברה על ערכי כינון²⁶ שחושבו במקור בשנת 1993 במסגרת עבודה שבוצעה על ידי חברה פרטית לשמאות וביטוח; עבור תחנות שאיבה התבססה החברה על נוסחה לחישוב ערכי כינון שפותחה בשנת 1994, על סמך נתוני החברה משנים קודמות, בעבודה של חברה פרטית אחרת; במתקנים חדשים התבססה החברה על עלות הקמתם; במבני משרדים ומחסנים - על הערכות שמאי; עבור יתר הרכוש התבססה החברה על ערכו ברוטו בדוחותיה

22 חוזר מס' 79/1-12 מ-17.10.79.

23 מתקני פיקוד, קידוחים, מובילים, מאגרים, ברכות, תחנות שאיבה, ציוד מכני הנדסי (צמ"ה), סכרים וכו'.

24 כיסוי כנגד סיכונים נוספים מלבד אלה הנכללים בביטוח הבסיסי לרכוש, כגון הרחבה לכיסוי כנגד סיכונים טבע ורעידת אדמה.

25 בביטוח על בסיס נזק ראשון, סכום הביטוח שנקבע בפוליסה נמוך בידועין מערכו האמתי של הרכוש. הסכום המבוטח מייצג את תגמולי הביטוח המרביים שישולמו למבוטח במקרה של נזק.

26 ערך כינון משמעו חדש תמורת ישן, כלומר תשלום לפי ערך כינון יספק למבוטח פיצוי שיאפשר לו לרכוש במקום החפץ שאבד או ניוזק חפץ חדש מאותו סוג.

הכספיים. יצוין כי בהתאם לכללי הפוליסה שרכשה, אם בהתרחש אירוע ביטוחי ערך הנכסים המבוטח נמוך מ-90 אחוזים מערך הכינון שלהם בפועל, החברה חשופה לביטוח חסר (תת-ביטוח)²⁷.

זה למעלה מעשור לא עדכנה חברת מקורות את סקר הסיכונים שלה להיקף הנוק לרכוש החברה והמפא"ר באירוע רעידת אדמה לצורך ביטוח. החברה רכשה פוליסת ביטוח ללא ביצוע סקר של ערך כלל הרכוש לצורך כינון. זאת ועוד, החברה לא ביצעה הערכה שמאית עדכנית לרכוש המפא"ר ולרכוש תחנות שאיבה זה כשני עשורים. משכך, לדעת משרד מבקר המדינה, עולה חשש כי החברה חשופה לביטוח חסר.

בתשובת מנכ"ל החברה מיום 12.3.12 צוין: "בכדי לרענן את הבסיס לקבלת ההחלטות בנושא ביטוח רכוש, כללה החברה בתוכנית העבודה לשנת 2012 (החציון השני) תחילת ביצוע הערכה מחודשת של סכומי הביטוח לרכוש החברה וסקר סיכוני רעידת אדמה חדש".

2. חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ: החברה עוסקת בתכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של מערכות הולכה ומאגרים לאחסון נפט גולמי ומוצרי נפט ושל מתקן לניפוק תזקינים. לחברה שבעה מתקני אחסון הפרוסים ברחבי הארץ. החברה מפעילה שני נמלי פריקה לנפט גולמי ומוצרי. תש"ן מחזיקה בבעלות מלאה בחברת קו מוצרי דלק בע"מ (להלן - חברת קמ"ד), העוסקת בתכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של מערכות ההולכה מוצרי נפט (קווים, משאבות ומערכות שאיבה). קמ"ד מפעילה צנרת בבעלותה שאורכה כ-570 ק"מ.

סקרי סיכונים שבוצעו בחברה על ידי מבטחי משנה מחו"ל בשנים 2008 ו-2011 כללו חישובים של MPL ו-EML למכלי האחסון של החברה כנגד נזקי אש בלבד ולנוק לרציף החברה מהתנגשות של אנייה.

לצורך ביטוח הרכוש שלה ביצעה החברה בשנת 2005 הערכת שמאות של ערך הכינון שלו אשר מעודכנת באופן שנתי לפי תוספת נכסים ושינויים בשערי חליפין. במועד ביצוע הביקורת כתב הכיסוי שהופק כלל רכוש (ללא צנרת) בסך של כ-2.75 מיליארד ש"ח (720 מיליון דולר), צנרת בסך של כ-504 מיליון ש"ח (132 מיליון דולר) ומלאי בסך של כ-382 מיליון ש"ח (100 מיליון דולר). גבול אחריות המבטח לנוקי רעידת אדמה לרכוש הוגבל (Loss limit)²⁸ לכ-917 מיליון ש"ח (240 מיליון דולר) ולנוקים לצנרת - לכ-115 מיליון ש"ח (30 מיליון דולר) שהם כ-33% וכ-23% מערך הרכוש והצנרת המבוטחים, בהתאמה.

נמצא שבסקרי הסיכונים שביצעה החברה לא נכללה הערכת MPL למתקני החברה עקב רעידות אדמה. עוד נמצא כי משנת 2005 לא בוצעה הערכה שמאית עדכנית לערך הכינון של הרכוש. הפוליסה שהופקה התבססה על נתוני חברת תש"ן ללא ביצוע עדכני.

בתשובתו של המשנה למנכ"ל תש"ן מפברואר 2012 צוין כי החברה "נערכת לביצוע עדכון הסקר הקיים - העדכון יבוצע במהלך שנת 2012".

27 בביטוח חסר סכום הביטוח קטן מערך השוק של הרכוש המבוטח, דהיינו פחות מערך מלא. במקרה של נזק יקבל המבוטח פיצוי לפי היחס שבין סכום הביטוח לערך הרכוש.

28 גבול האחריות של המבטח לפי Loss limit הוא הסכום המרבי שתשלם חברת הביטוח לניזוק. סכום זה נמוך מערכו של הרכוש בפוליסה. על הגבלת אחריות מסוג Loss limit לא חלים הכללים של ביטוח חסר.

3. חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ: נתג"ז הוקמה בשנת 2003 ופועלת מתוקף רישיון שהוענק לה להקמה ולהפעלה של מערכת הולכת הגז הטבעי בישראל לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002. עד סוף 2011 הקימה החברה שתי תחנות קבלת גז מהמקטע הימי, 435 ק"מ של צנרת הולכה, 17 מתקני הפחתת לחץ (PRMS) ו-25 תחנות הגפה. ב-31.12.10 סך העלות ברוטו של הרכוש הקבוע של החברה, מתקני PRMS ומקטעי ההולכה הימיים והיבשתיים²⁹ היה כ-3.2 מיליארד ש"ח (כ-914 מיליון דולר)³⁰.

בשנת 2005 ביצעה החברה סקר סיכונים שכלל חישובים של EML לצנרת ולמתקני PRMS. הסקר לא כלל חישובים של EML לרעידות אדמה. הועלה כי בדיון של ועדת הכספים של הדירקטוריון בנושא ביטוח מיום 28.7.11 החליט הדירקטוריון לבטח את הרכוש במלואו. החברה לא ביצעה הערכה של ערכי הכינון של נכסיה.

החברה מבטחת את הרכוש דלעיל בשתי פוליסות ביטוח שונות: פוליסת ביטוח לרכוש היבשתי בסך של כ-1.04 מיליארד ש"ח (כ-271 מיליון דולר) עם גבול אחריות לרעידות אדמה בסך כ-955 מיליון ש"ח (250 מיליון דולר), שהם כ-54% מעלות נכסים אלה בדוחות הכספים, ופוליסת ביטוח לרכוש הימי, למתקני PRMS ומתקני קבלת הגז בסך של כ-1.26 מיליארד ש"ח (כ-331 מיליון דולר), שהם כ-74% מעלות נכסים אלה בדוחות הכספיים³¹. יצוין כי בדיווח לצוות לבהינת היערכות פיננסית וביטוחית לרעידות אדמה מסרה החברה כי היא מבטחת על סך של כ-3.82 מיליארד ש"ח (מיליארד דולר) בביטוח מפני רעידות אדמה.

נמצא כי סכומי הביטוח בפועל אינם תואמים את החלטת דירקטוריון החברה לבטח את הרכוש במלואו ואת הדיווח לצוות לבהינת היערכות פיננסית וביטוחית לרעידות אדמה.

בתשובה שמסר ב-18.3.12 סמנכ"ל הכספים של החברה הוסברו הפערים בין הסכום המבוטח ובין סכום הרכוש בספרים בכך שאם תידרש הקמתה מחדש של מערכת הולכת הגז עלותה תהיה נמוכה ב-25% מעלות ההקמה הראשונית³² וכן בבניית תכנית ביטוח על פי הערכות מרביות הצפויות להתקיים במקרה של רעידת אדמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חברת נתג"ז לא ביצעה הערכה של ערך הכינון של הרכוש לצורך ביטוח ובסקר הסיכונים שעשתה היא לא כללה הערכת EML למתקני החברה עקב נזקי רעידות אדמה. החברה לא הציגה עבודה מקצועית שעל פיה ביססה את הערכותיה לעניין עלויות הקמה של המערכת מחדש.

4. חברת רכבת ישראל בע"מ: החברה אחראית להקמה, פיתוח, ניהול, תחזוקה והפעלה של רשת מסילות הברזל בישראל ותחנות הקשורות אליה ורכש קרונות, קטרים וציוד נוסף.

ביטוח הרכוש של חברת הרכבת בשנת 2011 כלל שלושה סוגי ביטוח: (א) ביטוח רכוש בסך כ-4.5 מיליארד ש"ח ללא ציוד נייד מסילת³³. מתוך סכום זה הוגבלה אחריות המבטח לנזקי רעידות

29 ברישיון שהוענק לחברה נקבע, בין היתר, כי מערכת ההולכה על כל מתקניה תהיה בבעלות מלאה ובלעדית של המדינה ולחברה תהיה זכות שימוש בלבד במתקנים.

30 לפי שער חליפין של 3.549 ש"ח לדולר ב-31.12.10.

31 יצוין כי כ-60% מהשקעות החברה בוצעו בשלוש השנים האחרונות, עד מועד הדוח הכספי השנתי לשנת 2010.

32 עלויות אלה כוללות עלויות תכנון, הוצאות בגין היתרי בנייה והוצאות סטטוטוריות שונות.

33 ציוד הנע על מסילה כגון קטרים וקרונות לסוגיהם.

אדמה לסך 370 מיליון ש"ח (כ-8%); ביטוח ציוד נייד מסילתי בחניה³⁴, לרבות הרחבה לנזקי רעידות אדמה, בסך של כ-3.95 מיליארד ש"ח (800 מיליון אירו)³⁵. מתוך סכום זה הוגבלה אחריות המבטח לסכום של כ-1.23 מיליארד ש"ח (250 מיליון אירו) (כ-31%); (ג) ביטוח עצמי של ציוד נייד מסילתי בתנועה באמצעות קרן פנימית בסך כ-30 מיליון ש"ח (6 מיליון אירו).

נמצא כי הערכת ערכי הנכסים הקבועים של החברה לצורך כינון, ללא ציוד נייד מסילתי, בוצעה לאחרונה בשנת 2006, וכי החברה לא ביצעה הערכה כמותית של ערך MPL כנגד רעידות אדמה לרכוש הקבוע ולציוד נייד מסילתי בחניה ובתנועה.

בשנת 2009 החליט דירקטוריון חברת הרכבת שלא לחדש את ביטוח הציוד הנייד בתנועה ולעבור לביטוח עצמי באמצעות קרן פנימית. החלטה זו התבססה בין היתר על תחשיבי כדאיות כלכלית של היסכון בעלויות הפרמיה וההשתתפות העצמית, בהשוואה לנזק עקב התממשות תאונה של רכבת בתנועה.

בדיון של ועדת הכספים של דירקטוריון החברה שהתקיים ב-1.11.09 טען בין היתר יו"ר הדירקטוריון דאז, מר יעקב אפרתי: "לא לשכוח שיש לנו גם גיבוי מהמדינה. בסוף אנחנו לא לבד". מנכ"ל החברה דאז, מר יצחק הראל, טען בין היתר: "אין לי ספק שאין צורך לבטח ואני חושב שמה שאמר יעקב משקף בדיוק את האחריות של ההנהלה ושל הדירקטוריון על ההוצאות. מכיוון שבחברה מהסוג הזה כל אירוע שיהיה מעל למספרים שרשומים כאן, או שיהיה בהיקף המספרים שרשומים כאן, המדינה תצטרך לתת לחברה כסף כדי לרכוש ציוד חלופי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטת הדירקטוריון, המסתמכת על המדינה כמקור לגיבוי עקב התרחשות אסון, אינה מגובה בהתחייבות כתובה משרדי האוצר והתחבורה. ועל כן, כל עוד אין התחייבות כתובה כזו, על חברת הרכבת לבחון מחדש את החלטתה.

בתשובה שמסר ב-12.3.12 מנכ"ל חברת הרכבת צוין כי "החלטה ניהולית זו מתבססת על הנחת העבודה כי יינתן כיסוי מהמדינה, הנחה שהינה סבירה בהתחשבות בניסיון העבר באירועים נקודתיים, כדוגמת... מלחמת לבנון השנייה. במקרה זה המדינה נתנה פיצוי מלא".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הרכבת, כי שלא כמו פיצוי בגין נזקי מלחמה שבה החברה פנתה למדינה בבקשה לקבלת פיצוי במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, הרי שהביטוח כנגד רעידות אדמה הוא באחריות דירקטוריון החברה. משלא קיבלה חברת הרכבת התחייבות מהממשלה לכיסוי נזקים מעין אלה הרי שעליה לפעול בהתאם לאחריותה.

5. החברה לאומית לדרכים בע"מ³⁶: החברה הקימה ומתחזקת, בין היתר, כ-6,210 ק"מ כבישים, 4,300 ק"מ מעקות בטיחות, 2,050 צמתים, כ-450 צמתים מרומזרים, 70

34 פוליסת הביטוח הוגבלה לכיסוי ציוד הנע על מסילה רק כאשר הוא נמצא בחניה.

35 לפי שער חליפין של 4.9381 ש"ח לאירו ב-31.12.11.

36 החברה הוקמה כחברה ממשלתית במקום מע"צ במטרה לעסוק בתכנון, פיתוח, תחזוקה וניהול תנועה של דרכים בין-עירוניות בישראל. החברה פועלת מתוקף הסכם שנחתם עם הממשלה ב-2004 המגדיר את תפקידיה, התחייבויותיה, אופן פעולתה, השקעות הממשלה בחברה וכו'.

מחלפים, כ-1,100 גשרים ומנהרות וכ-70,000 נקודות מאור. סך השווי הכלכלי של התשתיות שבאחריות החברה מוערך בכ-70 מיליארד ש"ח³⁷.

החברה מבטחת גשרים, מחלפים, מנהרות, קירות תומכים ותורני תאורה על פי רשימה המצויה בתיק החברה ועל בסיס אומדנים פנימיים שלה לערכי כינון (להלן - פוליסת רכוש תשתיות) וכן מבנים לשימוש משרדי על תכולתם. יצוין שהחברה אינה מבטחת כבישים משום שלנוכח הסיכון הנמוך הנובע ממאפייני הכבישים ופזורים, עלויות התיקון הנמוכות יחסית והעלות הגבוהה של הפרמיה, אין לדעתה כדאיות כלכלית לכך. עד שנת 2008 ביטחה החברה את רכושה בחברת ענבל, ומ-2008 - בחברת ביטוח פרטית.

סך הרכוש של החברה שבוטח בפוליסת רכוש תשתיות עד 30.4.11 היה כ-2.54 מיליארד ש"ח. במרץ 2011 גילתה החברה כי הרשימה של הנכסים המבוטחים וערכי הכינון המיוחסים להם אינה מעודכנת. לאור זאת, בעת חידוש הביטוח ב-1.5.11 עדכנה החברה את הפוליסה לסכום של כ-5.77 מיליארד ש"ח (גידול של כ-127% בערך הרכוש המבוטח), תוך גידול של כ-121% בעלות הפרמיה השנתית.

נמצא כי בארבע השנים האחרונות ההחלטות על מדיניות הביטוח בחברה הלאומית לדרכים מתקבלות בוועדת מכרזים בראשות מנכ"ל החברה, ופרט לביטוח דירקטורים ונושאי משרה ותאונות אישיות, הן לא נדונו בדירקטוריון או באחת מוועדותיו. זאת למרות שינויים משמעותיים כאמור בהיקפי הביטוח ובעלויותיו, ובניגוד להוראות חוזר רשות החברות מ-1979 בנושא מדיניות הביטוח.

בתשובתה ממרץ 2012 ציינה החברה כי נוכח השינויים והעדכונים שבכוונתה לבצע במדיניות הביטוח שלה, הנושא יובא לדיון בדירקטוריון החברה.

6. חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ: פועלת מתוקף חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004. תפקידיה של החברה להחזיק מקרקעין ונכסים, לרכוש נכסים, להעמיד נכסים לשימוש חברות הנמל ותאגידים שהוסמכו לתת שירותי נמל, ולפקח על השימוש בנכסים שהועמדו לשימוש; לתכנן ולפתח את נמלי אשדוד, חיפה ואילת במטרה לתת מענה על צורכי המשק.

ביטוח הרכוש של החברה מפני רעידות אדמה כולל הגבלת האחריות של המבטח. במסגרת הגבלה זו ביטחה החברה בביטוח "אש מורחב", לרבות כיסוי כנגד סיכוני רעידת אדמה, רכוש בסך כ-5.16 מיליארד ש"ח (כ-1.35 מיליארד דולר) הכולל מבנים, שוברי גלים, מזחים, רציפים, תכולה וציוד אלקטרוני. גבול אחריות המבטח לנזקי רעידת אדמה לרכוש נקבע לכ-2.67 מיליארד ש"ח (700 מיליון דולר) שהם כ-52% מערך הרכוש המבוטח.

גבול אחריות המבטח מאפשר כיסוי נזק מלא לרכוש של כל אחד מהנמלים הגדולים - חיפה ואשדוד - בנפרד, ומבוסס על החלטה של החברה שלא לבטח את כל רכוש החברה לאור ההסתברות הנמוכה ששני הנמלים ייפגעו באירוע רעידת אדמה, זמינות הכיסוי ועלויות הביטוח הגבוהות לטענת החברה.

נמצא כי הערכת חברת נמלי ישראל והחלטתה להגביל את אחריות המבטח לא נתמכה בהערכה כמותית של ערך MPL לרכוש החברה בגין רעידות אדמה, לרבות נזקים הנובעים מפגיעת גלי צונמי.

37 החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ - דוח על עבודת הדירקטוריון לשנת 2010.

7. חברת נמל חיפה בע"מ: פועלת מתוקף חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004. ביולי 2009 ביצעה החברה עבודה להערכת תרחיש הייחוס לרעידות אדמה בנמל חיפה, אשר קיבלה ביטוי בנוהל החברה להיערכות לרעידות אדמה (עדכון מיום 12.12.10). באוגוסט 2011 ביצעה חברת שמאות פרטית עבור חברת נמל חיפה שערך רכוש לצורך ביטוח וכן קביעת שיעורי MPL שהתבססו על העבודה לתרחיש הייחוס מיולי 2009. ערך הכינון של הרכוש שהתקבל בעבודה מאוגוסט 2011 הוא כ-2 מיליארד ש"ח.

ביטוח הרכוש של חברת נמל חיפה מפני רעידות אדמה כולל הגבלת האחריות של המבטח. תחת הגבלה זו ביטחה החברה בביטוח "אש מורחב", לרבות כיסוי כנגד סיכוני רעידת אדמה, רכוש על בסיס ערך כינון של כ-2 מיליארד ש"ח הכולל ציוד מכני הנדסי (מנופים, עגורנים, מלגוזות וציוד מכני נוסף), מבנים, תכולה, מלאי וציוד אלקטרוני. אחריות המבטח לנוקי רעידת אדמה לרכוש ולנזק תוצאתי (שיפוי בגין הוצאות קבועות מוגדרות) הוגבלה במצטבר למיליארד ש"ח, כך ששיפוי בגין נזק תוצאתי יצמצם את הפיצוי המרבי עבור נזק לרכוש³⁸.

נמצא כי בשנים 2007-2009 מדיניות הביטוח הכללית בחברת נמל חיפה לא נדונה בדירקטוריון החברה או בוועדותיו. זאת למרות מכרז לבחירת חברת ביטוח שהתקיים בתקופה זו, ובניגוד לאמור בחוזר רשות החברות בנושא מדיניות הביטוח.

הפיקוח של הממשלה על יישום מדיניות הביטוח בגופים ממשלתיים

אסון כגון רעידת אדמה, יש בו כדי לפגוע בתשתיות והשירותים החיוניים שבבעלות המדינה והוא בעל השלכות רוחביות על המשק כולו. הממשלה, בשם המדינה, נדרשת לוודא כי הגופים הפועלים מטעמה פועלים לגדר את החשיפה שלהם באמצעות מדיניות ביטוח שהולמת את הסיכונים.

פעילות רשות החברות הממשלתיות בתחום הביטוח

סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות מגדיר את תפקידי רשות החברות. בס"ק (5) נקבע כי הרשות תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים³⁹. בס"ק (6) נקבע כי הרשות תבדוק את הדוחות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית ואת החומר שעליו הם מבוססים, ותעיר הערותיה עליהם לחברה ולשרים.

כאמור, רשות החברות פרסמה בשנת 1979 חוזר בנושא מדיניות הביטוח המטיל את האחריות בתחום הביטוח על דירקטוריון החברה הממשלתית. החוזר כולל, בין היתר, המלצה להיעזר במומחי ביטוח בלתי תלויים.

38 מתוך גבול אחריות מצטבר לרכוש ולנזק תוצאתי של מיליארד ש"ח, הוגבל ביטוח מפני נזק תוצאתי ל-540 מיליון ש"ח. ומשכך, סך הרכוש המוגבל בגבול אחריות נע בין 460 מיליון ש"ח למיליארד ש"ח (כתלות בסך הנוק התוצאתי שימומש), וחלקו בסך הרכוש המבוטח נע בין כ-23% לכ-50%, בהתאמה.

39 שר האוצר והשר שנקבע לפי חוק זה כאחראי לענייני החברה הממשלתית.

נמצא כי רשות החברות אינה עוקבת אחר יישום החוזה. כאמור, הביקורת העלתה ליקויים שונים בתחום הביטוח של חברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק. מן הראוי שהממשלה תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה, ובכלל זה באמצעות רשות החברות, על מנת להגביר את הפיקוח והבקרה על מדיניות הביטוח של החברות הממשלתיות בכלל, ושל חברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק בפרט.

בתשובה שמסרה במרץ 2012 סגנית בכירה למנהל רשות החברות נכתב כי מאחר שלפי חוזה הרשות משנת 1979, מוטלת על דירקטוריוני החברות האחריות לעניין מדיניות הביטוח בחברות, לא נקטה הרשות פעולות פיקוח ובקרה נוספות. עוד נכתב כי משנת 2011 נוקטת הרשות כמה פעולות שנועדו לבחון את ההיערכות הביטוחית של החברות הממשלתיות ולהבטיח את נאותותה: (א) שותפות בצוות לבחינת היערכות פיננסית וביטוחית לרעידות אדמה; (ב) בדיקת הביטוחים של החברות הממשלתיות; (ג) שותפות בצוות מקצועי לבחינת הצורך בתיקון לתקנות תשלום פיצויים לעניין פיצוי גופים ציבוריים בעד נזק מלחמה ישיר. בתשובה צוין כי: "עם סיום הבדיקות... תשקול הרשות ערכון ההוראות לחברות בקשר עם ההיערכות הביטוחית שלהן להתמודדות עם נזקי מלחמה כוללת ורעידת אדמה הרסנית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות לתת דעתה לאירועים שבהם החלטות הדירקטוריונים של החברות עשויות להיות השפעות על הקופה הציבורית והסתמכות עליה. משכך על רשות החברות להפעיל את הכלים הקיימים בידה ולהגביר את הפיקוח גם על מדיניות הביטוח הננקטת בחברות השונות ולוודא שהחברות לא יקבלו החלטות שעשויה להיות להן השפעה על קופת המדינה בלי שיש בידן התחייבות בכתב לביסוס החלטות מסוג זה.

משרד החינוך - האגף לבינוי ולתקצוב

האגף לבינוי ולתקצוב שבמינהל פיתוח מערכות חינוך במשרד החינוך אחראי להפעלתו ומימושו של תקציב הפיתוח במשרד. בהחלטת ממשלה בנושא תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011 נקבעה הקמתן של 8,000 כיתות לימוד בהיקף של כ-4.64 מיליארד ש"ח, שתמומן בעיקר מתקציב המדינה (הקמת 4,370 כיתות) ומתקציב מפעל הפיס (הקמת 2,950 כיתות)⁴⁰.

העברת מענקים על ידי מפעל הפיס לרשויות המקומיות להקמת כיתות לימוד וגני ילדים מותנית בין היתר בחתימת הרשות המקומית על כתב התחייבות (מענקים). בשנת 2011 ערכן מפעל הפיס את כתב התחייבות למענקים כך שנכללות בו הוראות ביטוח אשר יחולו על הרשויות המקומיות.

נמצא כי בשונה ממפעל הפיס, משרד החינוך אינו מתנה הקצאת כספים לרשויות המקומיות עבור הקמת כיתות לימוד וגני ילדים בביצוע ביטוח. לדעת משרד מבקר המדינה, לא מן הנמנע כי עם התממשות אירוע ביטוחי, ובפרט רעידת אדמה הרסנית, יפנו הרשויות המקומיות בקשות לשיקום והקמה מחדש של המבנים שלא בוטחו בכיסוי ביטוחי מתאים אל משרד החינוך. משום כך על משרד החינוך לוודא שהרשויות המקומיות מבטחות באופן הולם את הרכוש שהוקם בתקציב זה.

40 החלטת ממשלה מס' 1410 מ-18.3.07. 680 כיתות נוספות יוקמו ממקורות חוץ-תקציביים. בפועל תוקצבו כ-3,000 כיתות מתקציב מפעל הפיס בשנים 2007-2011.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא "עומד להתחיל, מעתה ואילך, להחתים את הרשויות המקומיות על כתב התחייבות... כתנאי לקבלת תקצוב".

משרד התחבורה - מינהל תיאום תשתיות ופיתוח תחבורתי

מינהל תיאום תשתיות ופיתוח תחבורתי במשרד התחבורה אחראי לפיתוח תשתיות כבישים עירוניים ברשויות המקומיות⁴¹ ולפיתוח כבישים בין-עירוניים באמצעות החברה הלאומית לדרכים⁴². תקציב ההרשאה להתחייב של משרד התחבורה לפיתוח כבישים עירוניים הוא כ-2 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012, והתקציב לפיתוח כבישים בין-עירוניים הוא כ-4.5 מיליארד ש"ח וכ-5.4 מיליארד ש"ח לשנים 2011 ו-2012 בהתאמה. סך העלות ברוטו של נכסי התשתית הרשומים בסעיף רכוש קבוע (ובכלל זה כבישים ומחלפים) בדוחות הכספיים של משרד התחבורה לשנת 2010 הוא כ-81 מיליארד ש"ח.

מתברר כי אף שמתקציב משרד התחבורה ממומן פיתוח כבישים עירוניים וגשרים עבור הרשויות המקומיות בהיקף של מיליארדי ש"ח בשנה, המשרד אינו מתנה את העברת התקציבים לרשויות המקומיות בהתחייבותן להכליל את הפרויקטים המבוצעים ברשימת הנכסים המבוטחים.

בתשובת ממלא מקום מנכ"ל משרד התחבורה מאפריל 2012 (להלן - תשובת משרד התחבורה) צוין בין היתר: "תחום הביטוח הינו תחום מקצועי המחייב התמחות ספציפית המצויה במשרד האוצר וחברת הביטוח הממשלתית ענבל. אנו סבורים כי דרישות הביטוח לכלל הגורמים הרלוונטיים, העוסקים בפיתוח תשתיות ציבוריות... יוגדרו ע"י משרד האוצר וחברת ענבל בתאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אף שתחום הביטוח אינו בתחום הליבה המקצועית של המשרד, אין הדבר פוטר אותו מאחריות לוודא כי קיים כיסוי ביטוחי הולם בגין הפרויקטים הממומנים מתקציבו.

עוד מתברר כי הסכם התפעול והמימון של החברה הלאומית לדרכים עם הממשלה אינו כולל התייחסות לתחום הביטוח ואינו מגדיר את אחריות החברה הלאומית לדרכים בתחום זה.

בתשובת משרד התחבורה צוין בין היתר: "מאחר שמדובר בחברות ממשלתיות הפיקוח על יישום הדרישות יוטל בראש ובראשונה על רשות החברות הממשלתיות".

41 משרד התחבורה, באמצעות תקציב הפיתוח, מממן בין 70% ל-100% מהפרויקטים של הכבישים העירוניים ברשויות המקומיות.

42 פיתוח הכבישים הבין-עירוניים והמחלפים פרט לכביש 6 ולפרויקטים בשילוב המגזר הפרטי מעוגן בהסכם תפעול ומימון שנחתם בין ממשלת ישראל ובין החברה הלאומית לדרכים ביולי 2004 (להלן - הסכם תפעול ומימון).

משרד מבקר המדינה מציין כי בלי להוריד מאחריות רשות החברות להגביר את הפיקוח והבקרה על מדיניות הביטוח של החברות הממשלתיות, גם על משרד התחבורה, האחראי לפרויקטים התחבורתיים ולהעברת כספים בגינם מתקציבו, ושותף בכיר בחתימה על הסכם התפעול והמימון, מוטלת האחריות לוודא כי בהסכמים מסוג זה יובא לידי ביטוי ההיבט הביטוחי.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי בעקבות הביקורת "תיבחן האפשרות לפרסם הוראת תכ"ם אשר תחזק את הפיקוח והבקרה על קיום ביטוחים במסגרת שחרור כספים לביצוע פרויקטים אשר באחריות הממשלה".

היערכות לביטוח מפני נזקי מלחמה וטרור

קרן הפיצויים לכיסוי ביטוחי בעת מלחמה כוללת

בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק מס רכוש וקרן פיצויים או החוק), ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע המנגנון לפיצוי ניזוקים בעקבות אירועי מלחמה, טרור ונזקי בצורת באמצעות קרן הפיצויים. קרן הפיצויים מנוהלת על ידי רשות המסים.

מקורות ההכנסה של קרן הפיצויים נקבעו בחוק ועברו שינויים אחדים בשנים האחרונות במסגרת תיקוני חקיקה, תקנות והוראות. בתיקון לחוק משנת 1989⁴³ נקבע בס"ק 2א(א) כי 10% ממס הרכוש הנגבה בכל שנה יהיו קרן מיוחדת לתשלום פיצויים בעד נזק⁴⁴ (להלן - קרן הפיצויים). ב-1991, במהלך מלחמת המפרץ הראשונה, תוקנו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (שיעור ההפרשה לקרן פיצויים), התשנ"א-1991 (להלן - תקנות לעניין שיעור ההפרשה). בסעיף 1 לתקנות נקבע כי "שיעור ההפרשה לקרן פיצויים לעניין סעיף 2א לחוק יהיה 25%"⁴⁵. בתיקון לחוק משנת 1999⁴⁶ תוקן ס"ק 2א(א) ונוסף עוד מקור הכנסה לקרן הפיצויים - 15% ממס רכישה⁴⁷. עוד נקבע בסעיף 3 לחוק כי "מס הרכוש על הקרקע יהיה בשיעור של 0%". יצוין כי תיקון זה לחוק לא יחול על חובות העבר שימשיכו להיגבות. מכאן שמקורות ההכנסה של קרן הפיצויים נגזרים ברובם מהפרשות ממס רכישה, ובמקצתם מגביית מס רכוש מן העבר ומרווחי ההשקעות של הקרן. היתרה הרשומה בקרן הפיצויים לחדש אוגוסט 2011 הייתה כ-3.4 מיליארד ש"ח.

43 תיקון מס' 20 לחוק.

44 סעיף 35 לחוק מגדיר נזק כ"נזק מלחמה, נזק עקיף ונזק בצורת". נזק מלחמה ונזק עקיף מוגדרים אף הם בסעיף 35 לחוק; נזק בצורת מוגדר בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק בצורת), התשכ"ה-1964; שווי הנכס מוגדר בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזקי מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות תשלום פיצויים) כ"סכום שהיה מתקבל בעד הנכס במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון ביום קרות הנזק".

45 בסעיף 2 נקבעה תחולת התקנות לשנת המס 1991. בתיקון מיום 22.12.91 הורחבה תחולת התקנות גם לשנת 1992, ובתיקון מיום 29.10.92 בוטל סעיף 2. משמעות ביטול סעיף 2 היא ששיעור ההפרשה של 25% ממס רכוש לקרן הפיצויים אינו מוגבל בזמן.

46 תיקון מס' 27 לחוק.

47 כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963.

אי-קיומים של נכסים מזוהים בגין קרן הפיצויים

ס"ק 2א(ג) לחוק קובע כי "כספי קרן הפיצויים שלא הוצאו יושקעו בדרך שיוורה שר האוצר: רווחי ההשקעות יצורפו לקרן הפיצויים ויהיו חלק ממנה". בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שכספי קרן הפיצויים אינם מושקעים בנכסים שאפשר לזהותם הנושאים את הרווחים האמורים ואשר ישמשו מקורות למימון הפיצויים שיינתנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול כספי קרן הפיצויים ללא ייחוסם לנכסים מזוהים אינו מותר בידי המדינה מקור מימון מזוהה שיכול לשמש למימון פיצויים בגין נזקים הצפויים במלחמה כוללת על פי החוק. על משרד האוצר לפעול למציאת כלים מתאימים על מנת להבטיח מקורות מימון מזוהים לתשלום פיצויים כמתחייב מהחוק.

כאמור לעיל, נמצא כי למרות תשובת החשכ"ל על דוח 58ב⁴⁸ טרם נקבע שיעור היתרות הניזילות שעל החשכ"ל להחזיק בגין קרן הפיצויים. כפי שנאמר גם לגבי הקרן הפנימית, ניהול מדיניות הניזילות של החשכ"ל צריך להיות מבוסס בין השאר גם על יתרת הניזילות הנדרשת לתרחישי אסון גדולים ועליה להיות חלק בלתי נפרד מחישוביו בעת ביצוע ניהול סיכונים.

יתרת קרן הפיצויים

1. מתברר כי סכומי הפיצויים ששולמו בשנים 2006-2007 בעקבות מלחמת לבנון השנייה היו גבוהים במידה ניכרת מסכומי הפיצויים ששולמו בשנים קודמות והביאו לדלדול יתרת הקרן כפי שנרשמה בחשבות רשות המסים. כך לדוגמה, ביולי 2006, ערב מלחמת לבנון השנייה, הייתה היתרה בקרן כ-3.5 מיליארד ש"ח. בחודשים אוגוסט-דצמבר 2006, בעקבות המלחמה, שולמו כ-3 מיליארד ש"ח⁴⁹ ובשנת 2007 שולמו עוד כ-700 מיליון ש"ח⁵⁰. יצוין כי אין זו הפעם הראשונה שמלחמה הביאה לדלדול יתרות הקרן שנרשמו בחשבות רשות המסים. מבקר המדינה כבר העיר בדוח שנתי 46⁵¹ כי "פיצוי הניזוקים במלחמת המפרץ דלדל את הקרן שנועדה למתן פיצויים בעד נזקי מלחמה ונזקי בצורת וחייב מימון תקציבי לכיסוי הגירעון שנוצר בה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים דלעיל מצביעים על כך שספק אם יתרת הקרן, אשר באוגוסט 2011 הגיעה לכ-3.4 מיליארד ש"ח, תספיק לפיצוי נזקים עקב התלקחות מלחמה כוללת שהיקפי הנזקים בה צפויים להיות גבוהים בהרבה מהנזקים לעורף במלחמות העבר.

2. ס"ק 2א(ב) לחוק קובע כי "שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לשנות את השיעור הקבוע בסעיף קטן (א); הודעה על כך תפורסם ברשומות".

בדצמבר 2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה ודלדול יתרות הקרן כאמור, הודיע שר האוצר על שינוי ההפרשה לקרן הפיצויים ממס רכוש וממס רכישה כך שבשנת 2006 יעמוד השיעור על 85%⁵². הגדלת שיעור ההפרשה רטרואקטיבית מתחילת השנה הביאה לגידול חד-פעמי בהכנסות הקרן

48 בפרק "מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות", עמ' 164.
 49 כ-2.3 מיליארד ש"ח מהם בגין נזק עקיף.
 50 יצוין כי בשנים 2004 ו-2005 שולמו כ-163 וכ-54 מיליון ש"ח, בהתאמה.
 51 מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996), בפרק "פיצויים על נזקי מלחמה", עמ' 27.
 52 הודעה בדבר שינוי שיעור ההפרשה לקרן הפיצויים לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, כ"ג בכסלו התשס"ו, 14 בדצמבר 2006.

הרשומות בכ-2.4 מיליארד ש"ח והעמידו את יתרת הקרן הרשומה בחשבות רשות המסים בסוף 2006 על כ-3 מיליארד ש"ח.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי עד תום שנת 2006 נרשמו הכנסות ממס רכוש ומס רכישה במלואן מהכנסות מדינה בתקציב המדינה. במהלך 2007 שינה החשכ"ל את מנגנון הרישום החשבונאי.

עם שינוי שיטת הרישום שהנהיג החשכ"ל הועמדה יתרת הקרן ברישומי רשות המסים בינואר 2007 על 0. יצוין כי בינואר 2007 חזרו הכנסות הקרן לשיעורן הקודם - 25% ממס רכוש ו-15% ממס רכישה. איפוס היתרה מתחילת 2007, הירידה בשיעור ההפרשות והמשך תשלום הפיצויים בשנת 2007 בגין מלחמת לבנון השנייה העמידו את יתרת הקרן הרשומה בחשבות רשות המסים על ערכים שליליים, וכך ביולי 2007 הייתה יתרת הקרן כ-37.5- מיליון ש"ח.

בסוף שנת 2007 הציג חשב רשות המסים דאז לאגף החשכ"ל את הבעייתיות שנוצרה בכיסוי מענים מידיים לפיצוי נוכח היתרות הנמוכות הקיימות בקרן, וביקש כי תוסדר העברת מימון ביניים שיאפשר מתן מענה מידי בקרות אירוע גדול.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת שינוי שיטת הרישום על ידי החשכ"ל היה צריך משרד האוצר לחשב את היתרה שהייתה אמורה להיזקף לזכות הקרן על פי הוראות החוק, ולהגדיר תכנית פעולה שתאפשר לקרן לממש את ייעודה על פי החוק. באי-הגדרת תכנית פעולה בעת ביצוע איפוס היתרה היה משום פגיעה ביכולת לפצות ניוזקים באמצעות הקרן עקב התממשות מלחמה.

3. בינואר 2008 הגדילה רשות המסים את שיעור ההפרשה ממס רכישה לקרן הפיצויים ל-25% מהגבייה. יצוין שהשינוי בשיעור ההפרשה לא גובה באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, כנדרש על פי ס"ק 2א(ב) לחוק.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי השינוי האמור לעיל התבסס על חוות דעת משפטית ברשות המסים שהסתמכה על תקנות לעניין שיעור ההפרשה שנקבעו ב-1991. יצוין שתקנות אלה קובעות את שיעור ההפרשה ממס רכוש בלבד (25%), שכן ההפרשה לקרן הפיצויים ממס רכישה נקבעה רק בתיקון התשנ"ט-1999 לחוק, ומכאן שבשנת 1991 היא לא הייתה קיימת. על כן בעוד שס"ק 2א לחוק קובע את שיעורי ההפרשה ממס רכישה וממס רכוש הרי התקנות מ-1991 מתייחסות למס רכוש בלבד.

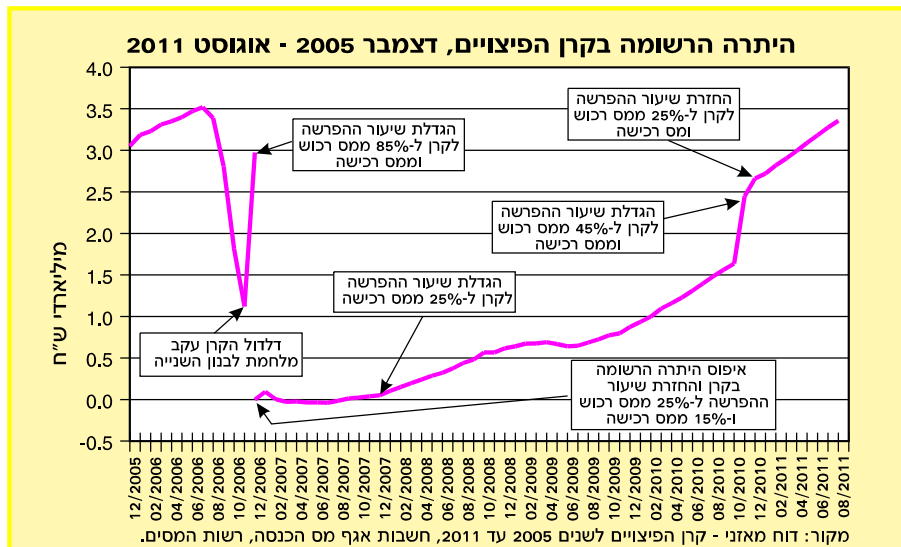
משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי ההחלטה על שינוי בשיעור ההפרשה של מס רכישה לקרן הפיצויים בשנת 2008 נעשתה באופן שאינו מתיישב עם הוראות החוק. על הרשות היה לקבל את אישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת בהתאם להוראת סעיף 2א לחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יזום תיקון של התקנות כך שכל שינוי בשיעורי ההפרשה יבוצע בהתאם לחוק ולתקנות.

בתשובתה של סגנית היועץ המשפטי ברשות המסים מ-20.3.12 (להלן - תשובת רשות המסים מ-20.3.12) צוין כי "לאור הערת המבקר תיבחן השאלה המשפטית שנית בין היתר מול היועץ המשפטי של משרד האוצר".

4. בדיון שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת ב-29.12.10 בנושא ההפרשות לקרן הפיצויים ביקש הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, ד"ר אודי ניסן, להגדיל את שיעור ההפרשות לקרן משני סוגי המס ל-45% במקום 25%. הממונה דאז ציין בדיון, בין היתר: "קרן מס רכוש אמורה לממן הוצאות בעקבות מלחמה או עימות ביטחוני אחר. הקרן הזאת התרוקנה במלחמת לבנון

השנייה... הקרן הזאת נשחקה... התחלנו את השנה בכ-700 מיליון... בגלל ההכנסות הגבוהות לעומת החזוי, בגלל שאנחנו עומדים במגבלת הגירעון, הרצון הוא להשתמש בהכנסות העודפות ולהגדיל את השיעור הזה - במקום 25 אחוז ל-45 אחוז, מה שמאפשר להעביר כ-800 מיליון שקל נוספים לקרן, ולהגדיל את הקרן. זה דבר רישומי". בעקבות אישור ועדת הכספים הוגדלו ההפרשות לקרן הפיצויים ממס רכוש וממס רכישה ל-45%⁵³ בגין שנת המס 2010. יצוין כי בינואר 2011 חזרו הכנסות הקרן לשיעורן הקודם - 25% ממס רכוש וממס רכישה.

להלן תרשים המתאר את התפתחות היתרה הרשומה בקרן הפיצויים והפעולות שבוצעו בקרן מדצמבר 2005 ועד אוגוסט 2011 (במיליארדי ש"ח).



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי השינויים בצבירת היתרות הרשומות בקרן שעשה משרד האוצר בשנים האחרונות התבססו בין היתר על תגובה בדיעבד לאירועי מלחמה, כדוגמת מלחמת לבנון השנייה ומלחמת המפרץ הראשונה, בין היתר בשל התממשות הכנסות גבוהות לעומת החזוי והכנסות עודפות שאפשרו את השינוי בשיעור ההפרשות לקרן בשנת 2010.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא מן הנמנע שהתממשות מלחמה כוללת תלויה בירידה בהכנסות המדינה ובדרישות להגדיל את מסגרת התקציב. משכך, על משרד האוצר להיערך בעוד מועד לביטוח מפני אירועי מלחמה כוללת, אם באמצעות הקרן ואם באמצעות רכישת ביטוחים מסחריים אחרים ככל שניתן.

בתשובתו ציין אגף החשכ"ל: "קרן הפיצויים הינה קרן לפיצוי בגין נזקים הנובעים מאירועי מלחמה וטרור. תחום זה הינו מורכב ביותר מבחינה ביטוחית, בשל הקושי הקיים בהערכת ההסתברות והיקף הנזק שעשוי להיגרם כתוצאה מאירועים מסוג זה. בשל כך, למיטב ידיעתנו לא ניתן להוציא את הסיכון מחוץ לממשלה באמצעות ביטוח".

53 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (שיעור ההפרשה לקרן פיצויים) (הוראת שעה), התשע"א-2010.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הקשיים שהוצגו בתשובת החשכ"ל ונוכח המידע שבידי משרד מבקר המדינה על אודות קיום של אפשרויות לביטוח כנגד סיכונים מלחמה וטרור בשוק הבין-לאומי, מן הראוי שהחשכ"ל יבצע עבודה מקיפה ומקצועית שבה יבחן בין היתר אפשרויות לשילוב המגזר הפרטי וחברות בין-לאומיות בהוצאת הסיכון מחוץ לממשלה, גם אם באופן מוגבל, בהתאם לכדאיות כלכלית. העבודה צריכה להיעשות כחלק מהצורך לבחון את מכלול האפשרויות על מנת להיערך מראש ולגדר את מרחב הסיכונים ככל האפשר.

יצוין כי הגדלת שיעור ההפרשה לקרן הפיצויים ל-45% בשנת 2010 בוצעה על ידי תיקון תקנה 1 לתקנות לעניין שיעור ההפרשה מ-1991, בעוד שכאמור התקנה קובעת את שיעור ההפרשה ממס רכוש בלבד (25%), שכן ההפרשה לקרן הפיצויים ממס רכישה נקבעה רק בתיקון לחוק משנת 1999 ולכן היא לא הייתה קיימת ב-1991. עוד נמצא, כי עד סיום הביקורת, ינואר 2012, התיקון בשיעור ההפרשה לקרן הפיצויים בשנת 2010 לא פורסם ברשומות; זאת בניגוד לס"ק 2א(ב) לחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-ההתאמות כאמור, מן הראוי שמשרד האוצר יזום תיקון של התקנות כך שכל שינוי בשיעורי ההפרשה יבוצע בהתאם לחוק ולתקנות שיתוקנו.

בתשובת רשות המסים מ-20.3.12 צוין: "כעת נערכת בדיקה מול משרד המשפטים בנוגע לאופן פרסום התקנות".

5. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הקרן אינה מכינה דוחות כספיים, וכי סעיפי ההוצאה של הקרן (לפיצוי בגין נזקים ישרים ונזקים עקיפים), סעיפי ההכנסה שלה (בעיקר הכנסות ממס רכישה, מס רכוש והכנסות מריבית) וכן יתרת הקרן, נרשמים על בסיס חודשי בדוח פנימי של חשבות רשות המסים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שקרן הפיצויים אינה מנהלת דוחות כספיים. אי-קיומם של דוחות כספיים אינו מאפשר למקבלי החלטות ולציבור לקבל מידע מלא ואמין על פעילות הקרן ונכסיה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן להכין לאתגר דוחות כספיים מלאים על פי כללי החשבונאות המקובלים כדי להגדיל את השקיפות הנדרשת מגוף ציבורי המנהל כספים לצורכי הציבור בהיקף ניכר. הדבר נחוץ שבעתים נוכח השינויים כאמור במנגנון ההפרשות והשפעת המנגנון על הכנסות המדינה הפנויות.

בתשובתו ציין אגף החשכ"ל: "הקרן... פועלת על בסיס מזומן ונמצאת בימים אלו בתהליך מיפוי סופי... למרכיב^[54] הצורך בדיווח כספי לקרן זו טרם נבחן והוגדר סופית, אולם לאור הערות המבקר, החשבוני הראשי באגף החשב הכללי אכן יקיים בחינה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהועלו לעיל בדבר השינויים שחלו בקרן הפיצויים והשימושים שהיא נדרשת לתת להם מענה על פי חוק, על החשכ"ל ורשות המסים לבצע עבודת מטה יסודית שתבחן את השינויים בהפרשות וביתרות הקרן על פי החוק ומטרות הקרן, ולפעול על מנת להתאים בין התקנות, החקיקה והיתרות הנדרשות בקרן.

ניהול סיכונים בקרן הפיצויים

משרד מבקר המדינה התריע כבר בדוח שנתי 46⁵⁵, בביקורת שבוצעה בין היתר על הליכי חקיקה שקידמו גורמים ממשלתיים בעניין הפיצוי על נזקי מלחמת המפרץ, כי לא נבדקה יכולת הקרן להתמודד עם נזקי מלחמה בעתיד. משרד מבקר המדינה קבע בדוח האמור לעיל: "מעיון במסמכים שליוו את הליכי החקיקה עולה, כי לא נעשתה הערכה של היקף הנזקים העלולים להיגרם עקב מלחמה בעתיד, שתהיה שונה מהמלחמות שהיו מוכרות בעבר, ולא נאמר דבר על מקורות המימון שיידרשו לכיסוי הנזקים ועל סדרי תקצובם. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי כי הגורמים העוסקים בחקיקה יביאו בחשבון, בעת גיבוש הצעת החוק, שיתכן שבעתיד ייווצר מצב שיחייב תשלום פיצויים בשיעורים שיטילו עול כבד מאוד על תקציב המדינה".

הביקורת הנוכחית העלתה כי אף שחלפו שש עשרה שנה מפרסום דוח 46, משרד האוצר עדיין אינו מבצע ניהול סיכונים ליכולת הקרן לכיסוי נזקים עקב התממשות אירועי מלחמה ואינו עושה בדיקות מקצועיות ליכולתה להתמודד עם תרחישי ייחוס למלחמה עתידית ובהתחשב במאפייני ביטוח. אין בידי משרד האוצר נתונים על אודות היתרות הנחוצות לצבירה בקרן על מנת שתוכל לעמוד בהתחייבויותיה לפיצוי נזקים על פי החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הקרן תנוהל על פי עקרונות המקובלים בעולם הביטוח, ובכלל זה ביצוע ניהול סיכונים הכולל היערכות ביטוחית לתרחישי ייחוס לנזקי מלחמה, קביעת סכום היתרות הנדרש לצבירה בקרן לרבות רמת הנזילות הנדרשת, רכישת ביטוחי משנה בחו"ל, הסתייעות בשירותים מקצועיים של אקטואר ככל שניתן, הפקת כתבי כיסוי בהתאם לצורך, ותמרוץ התקנת אמצעים למניעת נזקים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הדמיון של פעילות הקרן לתחום הביטוח, על משרד האוצר להפעיל, באמצעות הכלים המצויים בידו, מנגנוני פיקוח על פעילות הקרן, כמקובל בתחום הביטוח.

היחלשות הזיקה הביטוחית בקרן הפיצויים

1. הפעלת קרן ביטוחית הדדית כנגד סיכוני מלחמה וגביית פרמיות ביטוח יושמו עוד לפני קום המדינה במסגרת הקרן לביטוח נזקי מלחמה. ב-1951 חוקק חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, התשי"א-1951 (להלן - חוק הארנונה), שהושתת בעיקרו על רעיון הביטוח⁵⁶. בפסק דין שנתן השופט תאודור אור בשנת 1997⁵⁷ נאמר: "פיזור הנזק נעשה על ידי הטלת חובה על בעלי הנכסים לשלם ארנונה, כאשר כספי הארנונה נועדו לשמש קרן מיוחדת לפיצוי נזקי מלחמה". חוק הארנונה קבע את שיעורי הארנונה שיוטלו על בעלי נכסים בהתאם לסוג הנכס. ב-1961 בוטל חוק הארנונה וחוקק חוק מס רכוש וקרן פיצויים.

55 ראו הערה 51.

56 דברי השופט ויתקון בע"א 450/59 מנהל הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה נ' "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ, פ"ד יד 316, 319.

57 רע"א 6904/97 ס' ת' ו' בקעות נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, פ"ד נב(4) 1.

מידת הזיקה הביטוחית של חוק מס רכוש וקרן פיצויים הוזכרה בפסקי דין של בית המשפט העליון ונבחנה בדוחות קודמים של מבקר המדינה. כדברי השופט כהן⁵⁸: "בו בזמן שהחוק ההוא [חוק הארנונה] כולו או עיקרו חוק ביטוחי הוא, הרי החוק דגן [חוק מס רכוש וקרן פיצויים] הוא חוק מעורב של ביטוח ומיסוי... נמצא שבמס הרכוש יש תערובת של מס ושל דמי ביטוח".

מבקר המדינה ציין בדוח 40⁵⁹ כי "עד לתיקונו ב-1981, קבע חוק מס רכוש כי 20% ממס הרכוש על מקרקעין ו-40% מן המס על ציוד ומלאי יוקצו לקרן לתשלום פיצויים בעד נזקי מלחמה ונזקי בצורת. הזכאות לפיצויים מן הקרן הייתה מותנית בכך, שעל הנכס שניזוק שולם מס רכוש. החוק אפשר גם לבעליהם של נכסים שהיו פטורים מהמס לקבל פיצויים במקרה של נזק, וזאת בתנאי ששילמו במועד הקבוע בחוק, חלק מהמס שהיו חייבים בו אלמלא הפטור... חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 20), התשמ"ט-1989, קבע... כי 10% ממס הרכוש יופרוש לקרן הפיצויים... הקרן שהופעלה מחדש שונה אפוא במהותה מזו שפעלה עד 1981 על בסיס של ביטוח".

יצוין שהקרן נוהגת לגבות פרמיות ביטוח באופן ישיר במספר מצומצם של נושאים: (א) עבור חפצים ביתיים בערך שמעל לערכי הפיצוי אשר להם יהיה זכאי ניזוק ללא צורך בתשלום פרמיה ועד לתקרת שווי כפי שנקבעו בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (חפצים ביתיים), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות חפצים ביתיים); (ב) בגין נכס חוץ-ישראלי בר ביטוח; (ג) עבור כלי שיט המובילים דלק ובגין הדלק; (ד) בגין ספינות דיג בים סוף⁶⁰. פרמיות אלה נגבות בשיעורים שונים על פי הנושאים הרלוונטיים.

בתחום הרכוש - בעלי דירות או בניינים או נכסים אחרים בהתאם לסעיף 9 לחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, שרכישתם מחויבת במס רכישה, ושוכרי דירות, שלא רכשו נכס בהתאם לסעיף 9 כאמור ולכן לא חויבו במס רכישה, זכאים לפיצוי בגין נזק לחפצים ביתיים ללא תשלום עד לגובה היתרה שנקבע בתקנות חפצים ביתיים.

מן האמור לעיל עולה שמידת הזיקה הביטוחית הקיימת בקרן הפיצויים כיום היא עקיפה וחלקית בלבד. זאת משום שגביית מס רכישה במעמד קניית הנכס אינה מבוססת על הערכת הפיצוי הנדרש בקרות נזק בזמן מלחמה והיא אינה דומה לתשלום שנתי של פרמיית ביטוח המבוססת ככל שניתן על גובה הסיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לשקול לזיזם שינוי חקיקה על מנת להעמיק את הזיקה הביטוחית בין מנגנון גביית התשלומים מהציבור ובין תשלומי הפיצויים בגין נזקי מלחמה.

2. הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ (להלן - קנט) היא חברה ממשלתית בעלת רישיון מבטח⁶¹ המבטחת ייצור חקלאי וחקלאים בישראל מפני נזקי טבע שונים בתחומי הצומח והחי. בין היתר מבטחת החברה את מבוטחיה בגין נזקים שנגרמו כתוצאה מברד, קרה, סערה, שיטפון, שלג, אש וחום כבד וכן אסונות טבע שאינם מכוסים בביטוח נזקי טבע ובכללם נזקי מחלות ומזיקים.

58 ה"מ 134/65 מנהל מס רכוש וקרן פיצויים נ' טחנות הקמח, פ"ד יט(2) 604, 608.

59 מבקר המדינה, דוח שנתי 40 (1990), בפרק "פיצויים בגין נזקי מלחמה", עמ' 69.

60 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים בשל נזק) (נכס חוץ-ישראלי), התשמ"ב-1982; תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים בשל נזק מלחמה) (כלי שיט המובילים דלק), התשל"א-1970; תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים בשל נזק מלחמה לנכסי חוץ-ישראליים) (ספינות דיג בים סוף), התשל"ב-1972.

61 על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

יצוין כי קנט החלה בסוף 2009 למכור ביטוחי הכנסה בפלחה⁶² כאשר פרמיות הביטוח מסובסדות על ידי החשב הכללי בשיעור שבין 40% ל-80%.

בדוח⁶³ הביעה מבקרת המדינה את דעתה בין היתר בנושא פיצוי בשל נזקי בצורת, וציינה כי "אם לא תשונה שיטת הפיצויים לשיטה המבוססת על ביטוח, ראוי שהנציבות [נציבות מס הכנסה ומס רכוש] תשקול תיקון בחוק, שיחזור ויבטל את קרן הפיצויים... מאז 1981 אין מס רכוש חל על קרקע חקלאית. בכך בוטל האלמנט הביטוחי, שהיה קודם לכן בהסדר הפיצויים. פיצויי הבצורת - כמו גם הפיצויים בגין נזקי מלחמה - משולמים מקרן פיצויים, בה נצבר חלק מכספי הגבייה ממס רכוש על קרקע פנויה, שאינה חקלאית... יתר על כן, נוכח הספיקות בדבר ההצדקה של פיצויי הבצורת במתכונת הקיימת, ונוכח העיוותים הכלכליים הכרוכים בהפעלתה, יש, לדעת מבקר המדינה, לחזור ולשקול שינוי החוק, כך שפיצויי הבצורת יהיו מבוססים על דמי ביטוח שישלמו המגדלים. עם זאת, יש מקום להשתתפות הממשלה בהוצאה, על פי שיקולים המביאים בחשבון את המטרות הכלכליות והלאומיות של עידוד הגידולים החקלאיים באזורים המועדים לבצורת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לשקול ליוזם שינויי חקיקה על מנת להוציא את פיצויי הבצורת מקרן הפיצויים ולהעבירם לטיפול הקרן לפיצוי נזקי טבע בחקלאות. כך שהפיצויים בגין נזקי בצורת יהיו מבוססים על דמי ביטוח שישלמו המגדלים, כמו פיצויים בגין נזקי טבע בחקלאות. זאת בשקלול המטרות הכלכליות והלאומיות של עידוד הגידולים החקלאיים באזורים המועדים לבצורת.

בתשובה שמסר במאי 2012 מנכ"ל קנט צוין בין היתר: "בשנים האחרונות הייתה בנגב בצורת מהותית והנוק לחקלאים ללא תמיכת המדינה היה יכול להיות גדול ביותר. חקלאים ניזוקים לא ימשיכו לגדל חיטה בהיקפים גדולים ובכך תפחת מהותית השמירה על אדמות המדינה והנוק הצפוי למדינה יהיה גדול. אין ספק שמגדלי החיטה זקוקים לתמיכה מהותית שתבטיח את המשך השמירה על השטחים".

בתשובה שמסר ב-26.3.12 ד"ר חיים גבאי, סמנכ"ל בכיר שומה וביקורת ברשות המסים (להלן - תשובת רשות המסים מ-26.3.12), צוין בין היתר: "מטרת תקנות הבצורת הינה שהחקלאים באזורים הנפגעים, כפי שנקבעו בתקנות, יוכלו להמשיך לגדל בשטחים האמורים מתוך מטרה עיקרית שהיא מניעת השתלטות על קרקעות המדינה... גביית פרמיות ביטוח בגין פיצוי בצורת נוגדת את המטרה העיקרית שלשמה הותקנו תקנות הבצורת... אשר יכול לגרום לכך שהחקלאים באזורים הנפגעים יפסיקו לגדל".

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול הפיצויים מנזקי בצורת צריך להתבצע על פי עקרונות המקובלים בעולם הביטוח - עקרונות הכוללים גם גביית דמי ביטוח. משרד מבקר המדינה מציין כי ניהול הפיצויים על פי עקרונות הביטוח אינו מונע מהממשלה, ככל שתמצא לנכון ועל פי שיקוליה, להשתתף בהוצאות. אם תימצא מדיניות זו כדאית, אפשר יהיה ליישמה גם בקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות.

62 לגידול חיטה ושעורה בבעל.

63 מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), בפרק "פיצויים למגדלי חיטה בשל נזקי בצורת", עמ' 54.

פיצוי בגין חפצים ביתיים - ביטוח רשות

1. בס"ק 38ב(א) לחוק נקבע כי "שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות כי ישולמו פיצויים בעד נזק מלחמה לחפצים שאינם נכס והמצויים בבית מגוריו של אדם [להלן - חפצים ביתיים]". בסעיף 2 לתקנות חפצים ביתיים נקבע⁶⁴: "בעלם של חפצים ביתיים שהם לשימושו האישי, זכאי, ללא תשלום, לפיצויים בעד נזק שאירע לחפצים אלה בגובה הוצאות שיקום הנזק, ובלבד שהפיצויים בשל כל החפצים הביתיים מאותו הסוג, כמפורט בתוספת הראשונה, שניזוקו לא יעלו על הסכום שנקבע לאותו סוג בתוספת הראשונה".

סעיף 3 לתקנות חפצים ביתיים מאפשר רכישת ביטוח רשות לחפצים ביתיים מעל לסכום הנקוב בתוספת הראשונה ועד תקרת שווי של 727,854 ש"ח. זאת, תמורת תשלום פרמיה בשיעור של 0.3% מההפרש שבין השווי של כל החפצים הביתיים מאותו הסוג ובין השווי הקבוע לאותו סוג בתוספת הראשונה. בס"ק 4(א) לתקנות נקבע כי "מי שהגיש הצהרה⁶⁵ לשנת מס פלונית לפי תקנה 3(א) במועד כלשהו בשנת המס ושילם את התשלום הכולל⁶⁶ המגיע ממנו לפי תקנה 3(ב) לשנת המס כולה, יהא זכאי לפיצויים בעד נזק שאירע לאחר מכן באותה שנת מס, לחפצים הביתיים הכלולים בהצהרתו". בתוספת הראשונה לתקנות נקבעו סוגי החפצים והזכאים⁶⁷. כך למשל, סך הפיצוי המרבי למשפחה הכוללת זוג הורים ושלושה ילדים עמד על 122,860 ש"ח בשנת 2006. הפרמיה השנתית שמשפחה זו הייתה צריכה לשלם בגין רכישת ביטוח באותה שנה היתה כ-1,815 ש"ח⁶⁸.

להלן בטבלה סך כל סכומי הפרמיות השנתיים ששילמו מבוטחים בשנים 1996-2010 בגין רכישת ביטוח רשות לחפצים ביתיים (בש"ח):

סכומי הביטוח ששולמו בביטוח רשות - קרן הפיצויים (בש"ח)*

שנה	סכום הביטוח	שנה	סכום הביטוח	שנה	סכום ביטוח
1996	4,691	2001	6,069	2006	253,916
1997	5,127	2002	19,153	2007	15,832
1998	1,469	2003	886,837	2008	8,281
1999	3,410	2004	1,755	2009	22,851
2000	5,659	2005	1,792	2010	12,594

* מקור: רשות המסים

מהטבלה עולה כי משנת 1996 ועד 2010 מספר המבוטחים בביטוח הרשות היה נמוך למדיי ברוב השנים - עד כדי שווה ערך למשפחה מבוטחת אחת בלבד בשנה. בשנים 2011 ו-2012 היה מספר

64 סעיף זה מבוסס על ס"ק 38ב(ב) לחוק שבו נקבע כי בתקנות לפי סעיף קטן (א) ייקבעו בין היתר פרטים אלה: "(1) השווי הכולל של חפצים ביתיים שבעבורם ישולמו פיצויים ללא תשלום בעד ביטוחם והשווי הכולל המקסימלי של חפצים ביתיים שניתן לבטחם בתשלומים לפי בקשת בעליהם".

65 הצהרה על חפצים ביתיים שברשותו.

66 הפרמיה בשיעור של 0.3% מערך החפצים שברשותו כאמור.

67 נקבעו ארבעה סוגי חפצים ביתיים: רהיטים, בגדים, מכשירי חשמל ואלקטרוניקה וחפץ ביתי אחר, וארבעה סוגי זכאים: יחיד; זוג נשוי או הורה יחיד; כל ילד; מבוגר הגר עם זוג או עם יחיד. כן נקבעו הסכומים לפיצוי לסוגים השונים.

68 הפרמיה חושבה בהינתן רכישת ביטוח עד תקרת השווי באופן הבא: $0.003 \times (727,854 - 122,860) = 1,815$.

המבוטחים 24 ו-6, בהתאמה⁶⁹. בשנים שבהן הייתה מתיחות ביטחונית⁷⁰ או מלחמה⁷¹ עלה מספר המבוטחים, אולם לא בהיקפים ניכרים. עם סיום המתיחות הרוב המוחלט של המבוטחים בביטוח רשות לא חידש ביטוח זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות המסים תפעל להגברת מודעות הציבור ליצירת רצף ביטוחי עקבי גם בעתות שלום. רצף זה יאפשר צבירת כספים בקרן שיאפשרו מתן כיסוי נאות. כידוע, מלחמה יכולה לפרוץ ללא התראה מוקדמת וללא תקופת מתיחות, בדומה למלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון השנייה.

בדוח שנתי⁷² 47 קבע מבקר המדינה כי נציבות מס הכנסה ומס רכוש לא עשתה די כדי להביא לידיעת הציבור הרחב את האפשרות לבטח חפצים ביתיים במסגרת ביטוח רשות.

אף שעברו כ-15 שנה מפרסום דוח 47, הליקוי שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בדוח עדיין לא תוקן. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי עליה לבחון דרכים להגברת מודעות הציבור והנגישות שלו לרכישת ביטוח רשות לחפצים ביתיים, לרבות שינויי חקיקה ושימוש בתמריצים כלכליים על מנת לממש את הכלי שנתן המחוקק בחוק ככלי ביטוח אפקטיבי מפני נזק לחפצים ביתיים באירועי מלחמה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי ביטוח הרשות ינוהל על פי עקרונות המקובלים בעולם הביטוח.

בתשובת רשות המסים מ-26.3.12 צוין כי "בימים אילו... אנו בוחנים את הדרכים הנכונות להגברת המודעות של אזרחי מדינת ישראל לביטוח בגין חפצים ביתיים וזאת על ידי שימוש בכל סוגי המדיה הקיימים (עיתונות, אינטרנט, טלוויזיה)".

2. נמצא כי הגידול היחסי במספר המבוטחים בשנת 2006 נבע גם מהחלטה של רשות המסים מ-20.7.06 על הרחבת מסגרת הביטוח רטרואקטיבית גם לניזוקים מתחילת האירועים בצפון, אף שטרם הספיקו להצטרף למסגרת ביטוח הרשות, לפני קרות הנזק.

החלטה על מתן אפשרות לביטוח רטרואקטיבי לאזרחים בעיצומה של לחימה אינה החלטה פשוטה. מחד גיסא, היא מאפשרת לאזרחים שרכושם נפגע ושלא רכשו ביטוח רשות מראש, לרכוש ביטוח זה בדיעבד. מאידך גיסא, החלטה זו מהווה תקדים והיא עלולה להקטין את התמריץ של האזרחים לרכוש ביטוח מראש ובאופן עקבי בכל שנה. בפועל, הרוב המוחלט של המבוטחים בביטוח רשות לא חידש ביטוח זה בשנה העוקבת, וכמו שעולה מהטבלה סכומי הביטוח ירדו ירידה ניכרת בשנים 2007-2010.

הסדרת הטיפול באזרחים אשר אינם מבטחים את רכושם מראש כנגד אסונות טבע קיימת בתכנון ביטוח של הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום בארה"ב (Federal Emergency Management Agency; להלן - FEMA). במסגרת תכנית הביטוח הלאומית של FEMA מפני נזקי שיטפונות (National Flood Insurance Program - NFIP), פרטים שלא ביטחו את רכושם מראש לפני אירוע שיטפון יהיו זכאים אמנם לקבל סיוע פדרלי, בעיקר הלוואות נושאות ריבית, אולם זכות זו

69 בהתאם לנתונים שמסרה רשות המסים.
 70 בתחילת שנת 2003 שררה מתיחות לפני פלישת ארצות הברית לעיראק אשר מסבירה את הגידול בסכום הפרמיה הכולל ששולם. סכום הביטוח ששולם ב-2003 שווה ערך לכ-500 משפחות מבוטחות בלבד.
 71 במלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 גדל סכום הפרמיה ששולם. סכום הביטוח ששולם בשנת 2006 שווה ערך לכ-140 משפחות מבוטחות בלבד.
 72 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), בפרק "פיצויים בגין נזקי מלחמה שנגרמו בעקבות מבצע 'ענבי זעם'", בעמ' 83.

מותנית ברכישת ביטוח כנגד אירועים בעתיד. נוסף על כך תכנית הביטוח הלאומית של FEMA מגלמת תמריצים כלכליים בהשוואה לסיוע פדרלי שניתן ללא ביטוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר קבלת ההחלטה על מתן אפשרות לביטוח רטרואקטיבי, היה על רשות המסים לבחון את ההשפעות השליליות של החלטתה עקב הקטנת התמריץ של האזרחים לרכוש ביטוח מראש - ולפעול לצמצומן.

עוד עולה כי החלטת רשות המסים על מתן אפשרות לרכוש ביטוח רשות רטרואקטיבי נעשתה באופן שאינו מתיישב עם הוראות החוק, והיה עליה לקבל לכך את אישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת.

3. סעיף 7 לתקנות חפצים ביתיים קובע את הכללים לעדכון הסכומים של התוספת הראשונה לתקנות חפצים ביתיים ושל הסכום המרבי לפיצוי במסגרת ביטוח רשות כאמור בס"ק 3(א). בס"ק 7(ד) נקבע כי "המנהל [הנציב כמשמעותו בפקודת מס הכנסה] יפרסם בהודעה ברשומות את הסכום שנקבע לסוג החפצים הביתיים כפי שהוא מעודכן עקב עליית המדד".

נמצא כי למרות האמור בתקנות, משנת 2006 ועד מועד סיום הביקורת - ינואר 2012, לא פורסמו ברשומות הסכומים המעודכנים שנקבעו לחפצים הביתיים. כמו כן, פרמיית הביטוח לחפצים ביתיים לא עודכנה ממועד התקנת התקנות בשנת 1973. על משרד האוצר לבחון את הצורך לעדכן את התקנות הנובעות מהחוק, ובכללן את שיעורי הפרמיות בגין הביטוחים השונים שמציעה הקרן לציבור, ולהתאימן לתקופה זו.

בתשובת רשות המסים מ-20.3.12 צוין: "כעת הוגשה בקשה לחקיקה לעדכון הסכומים ליום 1.1.12". בתשובה נוספת של רשות המסים מ-26.3.12 צוין: "יש מקום לבחון את העלאת אחוז הפרמיה הנגבית מהאזרחים לגבי פיצוי בגין תחולה ביתית - מאחר ולא עודכנה במשך זמן רב".

פיצוי גופים ציבוריים באמצעות קרן הפיצויים

סעיף 36 לחוק מקנה לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות, בין היתר, את הזכאים לתשלום פיצויים. ס"ק 2(א) לתקנות תשלום פיצויים קובע כי "ניזוק זכאי לפיצויים בשיעור שנקבע בתוספת". בסעיף 1 לתקנות מוגדר ניזוק כך: "מי שהיה בעל הנכס ביום שנגרם לו הנזק או מי שהוכיח... כי הוא הנושא בהוצאות שיקום הנזק, או שניהם ביחד". בהוראת שעה לתקנות תשלום פיצויים⁷³ נקבע לעניין תשלום פיצויים בגין נזק עקיף כי יוחרגו הגופים האלה: (1) המדינה; (2) גוף מתוקצב⁷⁴ או תאגיד בריאות; (3) חברה ממשלתית; (4) קופת חולים או מוסד להשכלה גבוהה (להלן - הגופים הציבוריים). גם בס"ק 2(ב) בהוראת שעה 2 לתקנות תשלום פיצויים⁷⁵ נקבע

73 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת שעה), התשס"ו-2006, החלה על נזק שאירע באזור ההגבלה מ-12.7.06 עד 14.8.06.

74 לפי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, גוף מתוקצב הוא תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית.

75 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת שעה) (מס' 2), התשס"ח-2008, החלה על נזק באזור ההכרזה מ-1.11.06 עד 31.12.09.

שהתקנות לא יחולו על הגופים הציבוריים⁷⁶. יצוין כי בחוק ובתקנות לא הוחרגו גופים ציבוריים בכל הנוגע לקבלת פיצויים בגין נזק ישיר⁷⁷.

1. גופים ציבוריים בכלל וחברות תשתית ממשלתיות בפרט חשופים לנזקים ישירים של ממש בהתממשות מלחמה כוללת שתאופיין ככל הנראה בפגיעה מסיבית בתשתיות המדינה. לא מן הנמנע שבמלחמה כוללת ייפגעו כמה מתקני תשתית חיוניים בעת ובעונה אחת, והנזק המצטבר בגינם, גם בגין פגיעה חלקית בהם, יכול להגיע למיליארדי ש"ח.

מתברר כי לא זו בלבד שקיים ספק אם היקף היתרות הצבורות בקרן הפיצויים במתכונתה הנוכחית יוכל לשמש מקור מספיק לפיצוי האזרחים כאמור, ספק זה אף מתגבר נוכח השאלה אם יתרה זו תוכל לשמש גם לפיצוי גופים וחברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק שהיקף הנזקים הצפוי בהם בהתממשות מלחמה כוללת הוא בהיקפים ניכרים לאין שיעור.

2. משרד מבקר המדינה בחן בחלק מחברות התשתית הממשלתיות וברשות שדות התעופה פוליסות ביטוח ופרוטוקולים של דיוני הדיקטוריונים וועדות הכספים שלהם.

(א) חברת תש"ן רכשה הרחבה לפוליסה לביטוח מפני נזקי טרור (ללא מלחמה) ואבדן תוצאתי עקב אירועי טרור בסכום של כ-38.2 מיליון ש"ח (10 מיליון דולר) על בסיס נזק ראשון. ביטוח זה נרכש בעבר מתוך הנחת עבודה כי תש"ן תקבל פיצוי מהמדינה במסגרת החוק, ונועד להשלים את הפער בין הפיצוי שתעניק המדינה ובין ערך כינון, וכן לכסות אבדן הכנסות עקב אירועי טרור. אולם נוכח חוסר הבהירות בנושא שונה סוג הביטוח מביטוח משלים למס רכוש לביטוח ראשוני. יצוין כי בשל אי-הוודאות והמידע שהגיע לחברת תש"ן בפגישות עם נציגי משרד האוצר, ולפיו המדינה פועלת לתיקון החוק כך שהחברה לא תהיה זכאית לפיצוי מקרן הפיצויים, שוקלת החברה רכישה ביטוח מלחמה וטרור בסכום של כ-382.1 מיליון ש"ח (100 מיליון דולר).

(ב) חברת נתג"ז מבטחת מפני נזקי מלחמה וטרור רק אבדן רווח גולמי עקב נזק פיזי, בגבול אחריות של כ-114.6 מיליון ש"ח (30 מיליון דולר) עם השתתפות עצמית של 45 יום⁷⁸. בבדיקת מדיניות הביטוח של החברה משנת 2008 נמצא שהיא נסמכת באופן עקבי על קרן הפיצויים שתכסה נזקים שעלולים להיגרם לרכוש עקב מלחמה וטרור.

(ג) רשות שדות התעופה רכשה ביטוח נזקי טרור לנזק לרכוש ואבדן הכנסות בהיקף של כ-38.2 מיליון ש"ח (10 מיליון דולר), ובפוליסת הביטוח צוין במפורש שהיא לא תכסה נזק כלשהו שבגיננו יש למבוטח הזכות לפיצויים על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים. כמו כן רכשה הרשות ביטוח צד ג' אווירי למלחמה וטרור על סך כ-3.8 מיליארד ש"ח (מיליארד דולר).

(ד) חברת נמלי ישראל אינה מבטחת עצמה מפני נזקי טרור ומלחמה, ונמצא שהיא נסמכת רק על קרן הפיצויים, שתשפה את החברה במקרה של אירוע טרור.

(ה) חברת נמל חיפה לא רכשה ביטוח לרכוש החברה מפני נזקי מלחמה וטרור. זאת למרות הערת המבקר הפנימי בחברה מאפריל 2011 בדבר הצורך לרכוש ביטוח כזה, בין היתר משום שלמיטב ידיעתו עמדת משרד האוצר קובעת כי הוראת החוק אינה חלה על חברות ממשלתיות, וחברת נמל חיפה נושאת למעשה בסיכון ללא הגנה ביטוחית. יצוין שבתשובת מר מיכאל וינר,

76 פרט למוסד להשכלה גבוהה.

77 עניין החרגת גופים ציבוריים מקבלת פיצוי בגין נזק ישיר נידון גם בדוח מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 311.

78 השתתפות עצמית על בסיס זמן משמעותה שהמבוטח יישא סכום מסוים כהשתתפות עצמית לגבי נזקים שיקרו בתוך תקופת זמן מסוימת.

סמנכ"ל כספים וכלכלה בחברה, על דוח המבקר הפנימי, נטען כי "נמל חיפה הנו נכס אסטרטגי של מדינת ישראל וסיכון זה הנו בעל אופי לאומי ולא מפעלי מקומי".

(1) חברת מקורות אינה רוכשת ביטוח מפני נזקי מלחמה וטרור ונסמכת על מס רכוש וקרן פיצויים.

(2) חברת החשמל אינה מבטחת עצמה מפני נזקי טרור ומלחמה, ונמצא שהיא נסמכת רק על קרן הפיצויים, שתשפה את החברה במקרה של אירוע טרור. יצוין כי חברת החשמל פעלה בערכאות שונות מול רשות המסים בעניין פיצויים בגין נזק שנגרם לה במהלך מלחמת לבנון השנייה ואף זכתה בוועדת ערר שדנה בעניין זה⁷⁹.

יוצא אפוא שלחברות התשתית שנבדקו אין פוליסת ביטוח הולמת לכיסוי החשיפה שלהן לנזק ישיר בגין טרור ומלחמה, וכי גופי התשתית הממשלתיים פועלים בדרכים שונות לעניין זכאותם לפיצוי מקרן הפיצויים. חלק מהגופים מסתמך באופן מוחלט על קרן הפיצויים כמקור לפיצוי בגין נזק ישיר בעוד שכפי שיובא להלן, מדיניות הנהלת קרן הפיצויים היא שלא לפצות גופים אלה.

3. משרד מבקר המדינה התייחס לעניין הפיצוי של גופים ציבוריים בעקבות מלחמת לבנון השנייה בדוח 58ב⁸⁰. בין היתר העיר משרד מבקר המדינה: "שר האוצר והרשות [רשות המסים] לא הסדירו את מתן הפיצויים בגין הנזק הישיר שנגרם לגופים אלו; מקצת הגופים קיבלו פיצוי כבר במהלך המלחמה, אולם אחרים לא קיבלו פיצוי עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2007)... הרשות, אג"ת [אגף התקציבים] ומשרד המשפטים היו צריכים להסדיר את נושא הפיצויים הישירים לגופים ציבוריים זה מכבר ולקבוע עמדה נורמטיבית עקרונית ומפורטת בסוגיה, במיוחד נוכח העובדה שבנושא זה כבר התגלעו קשיים בעבר... מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שאף על פי שהמלחמה הסתיימה לפני יותר משנה, לא קיימו מקבלי ההחלטות דיון ממצה בסוגיה חשובה זו, ועדיין לא התקבלו החלטות ולא גובשו נהלים ברורים בדבר הזכאות לפיצויים בגין נזק ישיר שנגרם לגופים ציבוריים... על שר האוצר והרשות לגבש הנחיות ברורות בנוגע לסוגיה אם לפצות את הגופים הציבוריים שניזוקו ובנוגע לנסיבות העברת הפיצויים, לאופן העברת הפיצויים ולפיקוח על השבת המצב לקדמותו באזורים שנפגעו".

במלחמת לבנון השנייה נפגעו בצפון הארץ מתקנים של גופים ציבוריים ובהם בתי חולים ממשלתיים, בתי ספר ממלכתיים, גני ילדים עירוניים ורכוש של חברות ממשלתיות. ב-29.1.09 התקבלה החלטת ממשלה (מס' 4449) בנושא תשלום פיצויים בעד נזק ישיר לגופים ציבוריים. מטרת ההחלטה הייתה לפעול ביעילות לשיקומם של נזקים ישירים שנגרמו לנכסים חיוניים בלי להידרש לשאלה האם גוף כזה הוא בר-שיפוי לפי החוק והתקנות. בהחלטה פורטו הגופים המתוקצבים אשר יפוצו במסגרת נוהל פיצוי גופים ציבוריים בגין נזק ישיר (להלן - נוהל גופים ציבוריים) שאומץ בהחלטה: (א) מוסדות חינוך המתוקצבים על ידי המדינה; (ב) מוסדות המעניקים שירותי בריאות ורפואה השייכים במישרין לממשלת ישראל (דוגמת בתי החולים הממשלתיים); (ג) גופים מתוקצבים הנותנים שירותי חילוץ, הצלה או כיבוי אש; (ד) תשתיות חיוניות כגון מים וביו.ב.

עולה כי החלטת הממשלה ונוהל גופים ציבוריים לא נתנו מענה על כל המקרים, ובפרט עבור חברות ממשלתיות שלא נכללו בהחלטה.

79 ועדת ערר לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים (נזק עקיף), מחוז חיפה.
80 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), עמ' 311.

ממכתב של היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד יואל בריס, לשר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, מ-16.5.11 עולה כי קיימות תביעות של גופים ציבוריים לפיצוי בעד נזק מלחמה ישיר עוד ממלחמת לבנון השנייה ומהשנים 2007 ו-2009, בסך של כ-117 מיליון ש"ח⁸¹. במכתב צוין כי כל התביעות נדחו על ידי מנהל מס רכוש וקרן הפיצויים, בין היתר בטענה כי "גופים ציבוריים" אינם זכאים לפיצוי בעד נזק ישיר לפי החוק והתקנות.

ב-18.5.11 מינה שר האוצר צוות מקצועי לבחינת הצורך בתיקון לתקנות תשלום פיצויים לעניין פיצוי גופים ציבוריים בעד נזק מלחמה ישיר⁸². בדיון הראשון של הצוות מ-27.7.11 סוכם בין היתר כי יובאו המלצות לקביעת פרמטרים לתשלום פיצויים לגופים ציבוריים ויוצגו המשמעויות של החלת תשלום פיצויים בגין נזק ישיר על קרן פיצויים, לעומת החלתם על תקציב המדינה. הצוות נדרש להגיש המלצותיו בתוך 90 יום. ואולם עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2012, טרם הגיש הצוות את המלצותיו. במצגת שעשו אגף התקציבים, רשות המסים ומשרד המשפטים בעניין זה צוינו, בהתאם לעמדת מנהל מס רכוש, אפשרויות שונות להחרגת גופים ציבוריים בחוק מקבלת פיצוי.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע מ-23.1.12⁸³ התקבל ערעור חברת תש"ן על החלטת ועדת הערר לעניין מס רכוש וקרן פיצויים, והמדינה חויבה לשלם לחברה נזקי מלחמה ישירים. בפסק הדין ציינה השופטת חני סלוטקי: "נראה כי ראוי יהיה, אם חלילה יארע אירוע שיעלה את השאלה מחדש, היינו שיגרום נזק ישיר באירוע מלחמתי למתקן של חברה ממשלתית, וכל עוד לא הוברר המצב המשפטי בחקיקה, יהיה נכון להסכים גם באירוע עתידי נוסף שכזה לפצות בגין הנזקים הישירים".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מאז תום מלחמת לבנון השנייה ופרסום דוח 58 כבר לפני כארבע שנים, טרם הוסדר פתרון ביטוחי מערכתי לגידור נזקי מלחמה של גופים ציבוריים. הפעולות וההחלטות שהתקבלו עד היום בנושא אינן נותנות מענה הולם לכל הגופים הציבוריים ולחברות ממשלתיות בפרט. על מקבלי ההחלטות במשרד האוצר לפעול ביתר שאת להסדרת פתרון ביטוחי מערכתי שיאפשר שיקום נזקים לגופים ציבוריים עקב אירועי מלחמה וטרור. החרגת הגופים הציבוריים מקבלת פיצוי אינה מהווה פתרון מערכתי אלא יש בה משום הסרת אחריות של קרן הפיצויים ומשרד האוצר, כחלק מהאחריות הכוללת של הממשלה.

- 81 סכומן של תביעות שהגישו הגופים האלה: חברת החשמל (כ-7 מיליון ש"ח), חברת תש"ן (11,900 ש"ח), החברה הלאומית לדרכים (כ-40 מיליון ש"ח), חברת רכבת ישראל (כ-6 מיליון ש"ח), קרן קיימת לישראל (63.3 מיליון ש"ח) ועיריית אשקלון (כ-90,000 ש"ח). יצוין כי סוכם עם חלק מהגופים כי הם ימשכו את תביעותיהם.
- 82 לראש הצוות מונה ד"ר אודי ניסן, הממונה על התקציבים לשעבר, וחברי הצוות הורכבו ממנהל רשות החברות, מנהל רשות המסים, היועץ המשפטי של משרד האוצר ונציג ממשרד המשפטים.
- 83 ע"מ 11-10-39485 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' משרד האוצר/אגף מס הכנסה ומס רכוש.

סיכום

ההיערכות הביטוחית של הממשלה להתמודדות עם נזקי רעידת אדמה או מלחמה כוללת אינה מניחה את הדעת. הביקורת העלתה שורה של ליקויים בהיערכות: משרד האוצר אינו מנהל מדיניות ביטוח מערכתית, ולמרות הערות מבקר המדינה בדוחות קודמים, אגף התקציבים, החשכ"ל ורשות המסים אינם מנהלים את הסיכונים האמורים. יכולת קרן הפיצויים ברשות המסים לכסות נזקים עקב התממשות מלחמה כוללת קטנה מאוד. בשל היתרה הנמוכה יחסית של קרן הפיצויים אין אפשרות לפצות את אזרחי המדינה, גופים ציבוריים וחברות תשתית חיוניות בגין נזקי מלחמה כוללת. עוד עולה חשש כי בקרות רעידת אדמה הרסנית, חלק מהביטוחים שנרכשו על ידי חברות תשתית חיוניות למשק יוגדרו כביטוחי חסר.

החשיפה הניכרת של נכסי המדינה ואזרחיה בעת מלחמה כוללת ורעידת אדמה הרסנית, אשר אינה מגודרת מראש באופן ביטוחי הולם, מעלה חשש להשפעות כלכליות רוחביות קשות וארוכות טווח על המשק, כגון פגיעה ביעדי הממשלה ובתכנוניה לטווח הארוך ועליות מחירים של שירותים חיוניים עקב הצורך להקצות משאבים לשיקום הנזקים, אם חלילה ייגרמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיפה להתממשות נזקי מלחמה עד כדי אסון במלחמה כוללת ופיצוי בגינם דומה בחלק ממאפייניה לניהול סיכונים בחברת ביטוח הנערכת לפיצוי בגין אסונות. לכן ראוי כי קרן הפיצויים תנוהל על פי עקרונות המקובלים בעולם הביטוח וכי משרד האוצר יפעיל, באמצעות הכלים העומדים לרשותו, מנגנוני פיקוח על פעילות הקרן. נוסף על כך על משרד האוצר להיערך באופן מערכתי לבצע אסדרה ולקבוע תנאים מזעריים לכיסוי ביטוחי כנגד אסונות בכלל, ורעידות אדמה ומלחמה כוללת בפרט.

מדינת ישראל באמצעות ממשלת ישראל כרשות המבצעת היא בעלת השליטה בחברות תשתית ממשלתיות חיוניות למשק, והיא משתמשת בגופים וברשויות סטטוטוריות אחרות כזרוע ארוכה למימוש מדיניותה ואספקת שירותים חיוניים לציבור. הממשלה מקצה לכך משאבים רבים בין היתר באמצעות תקציב המדינה או באמצעות תשלומים הנגבים מהציבור עבור שירותים חיוניים. לכן, הממשלה בשם המדינה נדרשת לפקח, בכל האמצעים העומדים לרשותה, ובכלל זה רשות החברות הממשלתיות, על הגופים הפועלים מטעמה כדי לוודא שהם פועלים לגדר את החשיפה שלהם באמצעות מדיניות ביטוח שתיתן מענה על אירועים הרסניים.